



CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

La función de **representación:** nuevas perspectivas y estrategias

Primera edición

JOSÉ CARLOS CHIRINOS MARTÍNEZ
PABLO PALOMINO CASTRO
FRANZ PORTUGAL BERNEDO
YIMY REYNAGA ALVARADO

LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN: NUEVAS PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS

Primera edición

JOSÉ CARLOS CHIRINOS MARTINEZ
*Secretario técnico del Departamento de Comisiones
Congreso de la República del Perú*

PABLO PALOMINO CASTRO
*Asesor de la Dirección General Parlamentaria
Congreso de la República del Perú*

FRANZ PORTUGAL BERNEDO
*Secretario técnico del Departamento de Comisiones
Congreso de la República del Perú*

YIMY REYNAGA ALVARADO
*Especialista parlamentario del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios
Congreso de la República del Perú*

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Esta obra fue publicada en el año 2015 por el Congreso de la República del Perú, en Lima – Perú.

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos, bajo las sanciones establecidas en las leyes.

© Congreso de la República del Perú
Palacio Legislativo
Av. Abancay s/n. Plaza Bolívar.
Telf. 311-7777
<http://www.congreso.gob.pe>

© Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios
Edificio Complejo Legislativo
Av. Abancay 251, oficina 204, Lima - Perú
Telf. 311-7777, anexo 7688
<http://www.congreso.gob.pe/ir/ccep.html>
ccep@congreso.gob.pe

Primera edición, setiembre de 2015

CONTENIDO

Contenido	5
SECCIÓN PRIMERA: LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	11
I. EL ORIGEN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	15
1.1. Evolución histórica de la Representación Política.....	15
1.1.1. La Representación en el Medioevo.....	16
1.1.2. La Representación en los siglos XVII y XVIII hasta la actualidad	16
1.2. Aproximaciones conceptuales de la representación política	19
1.2.1. Giovanni Sartori.....	19
1.2.2. Hanna Fenichel Pitkin	20
1.2.3. José Pedro Galvao de Sousa	23
1.3. La Representación Política en el Perú.....	24
II. LAS RELACIONES: REPRESENTANTE Y REPRESENTADO	25
2.1. La Representación como receptividad.....	25
2.2. El representado activo e independiente.....	28
III. LA REPRESENTACIÓN Y LA NO SUJECIÓN A MANDATO IMPERATIVO	31
3.1. Evolución del Mandato Imperativo al Mandato Representativo	31
IV. ENFOQUE SOBRE LA REPRESENTACIÓN Y SUS RELACIONES CON LAS FUNCIONES DE LEGISLACIÓN Y CONTROL.....	33
4.1. La representación política y sus relaciones.....	33
4.1.1. La cuestión de los agentes mediadores del proceso representativo.....	33
4.1.2. La representación en la estructura de las asambleas parlamentarias.....	35
4.2. La representación política y las funciones parlamentarias	36
4.2.1. Funciones de la Representación Parlamentaria.....	37
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN PRIMERA.....	39
Sobre el origen de la representación política	39
Sobre las relaciones entre el representante y el representado	39
Sobre la representación y la no sujeción al mandato imperativo.....	39
Sobre los enfoques sobre la representación y sus relaciones con las funciones de legislación y control.....	40
Bibliografía.....	41
SECCIÓN SEGUNDA: CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	43
I. LA DEMOCRACIA.....	47
1.1. Definiciones	47
1.2. Atributos de la democracia	48
1.3. Clases.....	50

1.4.	La Democracia Representativa	50
1.5.	La Democracia Constitucional.....	52
II.	PARTIDOS POLÍTICOS.....	53
2.1.	Origen histórico de los partidos políticos	53
2.2.	Partidos y facciones, grupos de interés y movimientos sociales.....	54
2.2.1.	Partidos y facciones.....	54
2.2.2.	Partidos y grupos de interés.....	55
2.2.3.	Partidos y movimientos sociales	55
2.3.	Los partidos en el Estado liberal y en el Estado moderno.....	56
2.4.	Tipologías de partidos	58
2.5.	Las tareas de los partidos políticos en la democracia	59
2.5.1.	Las funciones sociales	59
2.5.2.	Las funciones institucionales	60
2.6.	Regulación jurídica de los partidos políticos.....	62
2.6.1.	Regulación jurídica de los partidos políticos en Latinoamérica	63
2.6.2.	Principales características y áreas temáticas de la regulación y constitucionalización de los partidos políticos.....	64
III.	CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO DE PARTIDOS	73
3.1.	Aportaciones teóricas	73
3.1.1.	Teoría inglesa del «trust».....	74
3.1.2.	Teoría francesa del mandato representativo.....	75
3.1.3.	Teoría alemana del órgano	75
3.2.	Razones y sinrazones de la construcción del modelo	76
3.3.	El funcionamiento del modelo en la actualidad	77
3.4.	La precaria existencia histórica del mandato representativo	79
	CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN SEGUNDA	81
	Sobre la Democracia.....	81
	Sobre los partidos políticos	81
	Sobre la crisis de la representación política en el estado de partidos.....	83
	Bibliografía.....	85
	SECCIÓN TERCERA: REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y COMUNICACIÓN.....	87
I.	REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y COMUNICACIÓN.....	91
1.1.	Las relaciones de comunicación representante y representado	91
1.1.1.	La comunicación en la representación como autorización.....	91
1.1.2.	La comunicación en la representación como responsabilidad	91
1.1.3.	La comunicación en la representación como descripción	92

1.1.4.	La comunicación en la representación simbólica	92
1.1.5.	La comunicación en la representación como actuación sustantiva	92
1.2.	Representación y comunicación política	93
1.3.	Representación y demandas ciudadanas	96
II.	EL PODER LEGISLATIVO COMO ORGANIZACIÓN COMUNICATIVA	99
2.1.	La comunicación institucional.....	99
2.2.	La comunicación de la Organización Parlamentaria	101
2.2.1.	La sobrecarga de la información	101
2.2.2.	La tensión.....	101
2.2.3.	La ausencia de margen de error.....	101
2.2.4.	El estrés.....	101
2.2.5.	La jerarquía burocrática	101
2.2.6.	La tecnificación y especialización de las realidades políticas	102
2.2.7.	La infravaloración de la comunicación por parte de los representantes.....	102
2.2.8.	La dispersión de las tareas y unidades de comunicación.....	102
2.3.	Comunicación de los representantes parlamentarios	102
2.4.	Las TIC en la comunicación institucional.....	103
III.	IDENTIDAD E IMAGEN DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA	107
3.1.	Elementos constitutivos de la identidad parlamentaria.....	107
3.1.1.	El enfoque del diseño	107
3.1.2.	El enfoque organizacional.....	108
3.2.	Estrategia de comunicación de la identidad parlamentaria.....	112
3.3.	La imagen del Parlamento como imagen de la democracia.....	113
3.4.	Problemas en la imagen del Parlamento.....	114
3.5.	Representación parlamentaria y públicos	116
3.6.	Clasificación y jerarquización de públicos.....	117
IV.	POLÍTICAS, ESTRATEGIAS, PLAN Y DIRECCIÓN DE LA COMUNICACIÓN PARLAMENTARIA	121
4.1.	Política de comunicación del Poder Legislativo.....	121
4.2.	Estrategias de comunicación del Poder Legislativo.....	121
4.3.	Plan de comunicación.....	123
4.4.	La Dirección de Comunicación del Parlamento	124
4.5.	Funciones de la Dirección de Comunicación	127
	CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN TERCERA	135
	Sobre la representación política y comunicación	135
	Sobre el Poder Legislativo como organización comunicativa.....	135

Sobre la identidad e imagen de la representación parlamentaria.....	136
Sobre las políticas, estrategias, plan y dirección de la comunicación parlamentaria.....	137
Bibliografía.....	139
SECCIÓN CUARTA: EL CONGRESO, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA AGENDA PARLAMENTARIA EN EL MARCO DE LA REPRESENTACIÓN.....	143
I. El representante, sus funciones y la organización parlamentaria.....	147
1.1. El representante.....	147
1.2. ¿Y cómo se representa?.....	148
1.3. Sus funciones.....	151
1.4. Funciones específicas de los representantes en el marco de la representación.....	153
1.5. La guía de gestión de la representación política.....	155
1.5.1. La gestión pública.....	157
1.5.2. Procesamiento de demandas ciudadanas.....	157
1.5.3. Fiscalización de la agenda regional.....	158
1.5.4. Procesamiento de iniciativas legislativas a través de los canales de representación.....	159
1.5.5. Procesamiento de denuncias.....	160
1.5.6. El apoyo parlamentario a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República dentro de la función de representación.....	160
1.5.7. Mediación en los conflictos sociales.....	161
1.5.8. La actividad de fiscalización y control.....	161
1.5.9. Un ejemplo de participación y comunicación eficaz.....	162
II. LA PARTICIPACIÓN DEL REPRESENTADO EN LAS FUNCIONES CONGRESALES.....	165
2.1. La participación del representado en las funciones congresales.....	165
2.2. Las elecciones.....	166
2.3. Instituciones de participación en la legislación peruana.....	166
2.3.1. Derechos constitucionales de participación política.....	167
2.3.2. Acceso a la información pública en el marco de la Ley 27806.....	170
2.4. Procedimientos específicos de participación y comunicación entre los congresistas y los electores.....	170
2.4.1. De los congresistas hacia los ciudadanos (electorado).....	170
2.4.2. De las Comisiones hacia los ciudadanos.....	173
2.4.3. Del congreso como institución hacia los ciudadanos.....	174
III. NUEVAS ESTRATEGIAS DEL CONGRESO EN LA RELACIÓN CON LOS REPRESENTADOS.....	175
3.1. Las oficinas descentralizadas (desconcentradas).....	175
3.2. Las reuniones descentralizadas de los órganos directivos con autoridades intermedias y la sociedad civil	176
3.3. La Semana de Representación.....	176
3.4. Los Plenos Descentralizados.....	178

IV. LA AGENDA PARLAMENTARIA COMO INSTRUMENTO DE INTERMEDIACIÓN POLÍTICA Y DE LEGITIMACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN	179
4.1. La naturaleza de la agenda parlamentaria (el papel de las mayorías y el papel de la oposición).....	179
4.2. La agenda parlamentaria como instrumento de legitimación de la representación.....	181
4.3. Naturaleza de la legitimidad política	181
4.4. La agenda parlamentaria y su expresión de legitimidad	182
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN CUARTA	185
Sobre el representante, sus funciones y la organización parlamentaria	185
Sobre la participación del representado en las funciones congresales.....	185
Sobre las nuevas estrategias del Congreso en la relación con los representados	186
Sobre la agenda parlamentaria como instrumento de intermediación política y de legitimación de la representación.....	186
Bibliografía.....	189

SECCIÓN PRIMERA:

LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

JOSÉ CARLOS CHIRINOS MARTINEZ¹
*Secretario Técnico en el Departamento de Comisiones
Congreso de la República del Perú*

¹ Master en Derecho; Abogado y Profesor, en la especialidad de Historia y Geografía, por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. Ha seguido diplomados en The George Washington University, Pontificia Universidad Católica del Perú, y el Congreso de los Diputados Españoles. Representó al Perú en el XIV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ha recibido reconocimientos en sus dos carreras (abogado y docente). Entre los cargos ejercidos destacan el de Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros (Poder Ejecutivo) y Director General Parlamentario (Poder Legislativo). Actualmente labora como Secretario Técnico en el Departamento de Comisiones del Congreso de la República.

La representación política es un proceso político que evidencia cierta institucionalización de la política, alrededor de una institución como es el parlamento y que pudiera sugerir una aparición contemporánea, es decir con el nacimiento del estado constitucional de nuestros días; pero la evidencia histórica nos demuestra que la representación política es un fenómeno político antiguo, que tiene sus raíces en la Europa medieval.

Desde entonces los contenidos de la representación política se han ido modificando progresivamente a la par con los procesos políticos mundiales hasta desarrollar su dimensión democrática, que le dota de características peculiares y que son fundamentales para su ejercicio en los sistemas políticos actuales en el marco del derecho y la legitimidad popular.

En esta sección se pretende explicar los orígenes de la representación política desde el Medievo hasta nuestros días, así mismo se detiene a desarrollar el debate conceptual y su tratamiento teórico por parte de sus principales estudiosos.

Así mismo se desarrolla los fundamentos teóricos de la relación entre los representantes y los representados y la propuesta de contenidos para dotarle de funcionalidad y legitimidad en los sistemas democráticos.

Finalmente se da cuenta de los actores específicos en torno a la representación y el rol que desempeñan en los parlamentos a través de sus diversos órganos.

I. EL ORIGEN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Siempre nos hemos preguntado: ¿cómo es que en las diversas formas de organización social, encontramos un grupo reducido de personas que toman decisiones por todos los miembros de la comunidad? No se trata de una relación de carácter familiar, profesional o laboral, sino de una relación compleja que de alguna manera afecta a la colectividad en su conjunto. Recordemos lo dicho por Platón *«la decisión política se diferencia de las otras formas de decisión porque afecta a la totalidad»*.

Así es como las sociedades vamos aceptando y aproximándonos a un concepto de representación y correctamente posicionado en el presente siglo como es la representación política, que originariamente es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. El representado cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos; el representante no solo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate; así el representante debe demostrar que es más capacitado y competente para defender a sus representados que otros que buscan también ser representantes.

Pero en el desarrollo de la representación política el pensamiento socio político constitucional y filosófico ha ido evolucionando hasta llegar a las aproximaciones conceptuales que manejamos en nuestros días tratando de entender sus variantes y perspectivas, como lo señala Giovanni Sartori.

Este capítulo pretende ser el eje para comprender las aproximaciones conceptuales de la representación política, en los regímenes democráticos contemporáneos.

1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Pretendemos, de la manera más didáctica posible, realizar un análisis de la evolución de la representación tradicional a la moderna, veremos como el pensamiento político, filosófico y constitucional se desarrolla frente al dilema esencial *¿representante de qué, de quienes? y ¿cómo cumplir el encargo?*

Si queremos buscar los orígenes de la representación esta la podemos encontrar en los antiguos teatros griegos donde los actores y actrices utilizaban mascarar aparentando ser un personaje diferente con cada una de ellos al escenificar las obras.

La idea de representación o personificación surge en el momento mismo de que alguien o algunos necesitan realizar o estar presentes y ante la imposibilidad de hacerlo por si mismos nombran a otro para que tomen decisiones a nombre de ellos.

Los ciudadanos de las polis griegas (ciudades – Estado), convirtieron en ley la costumbre de reunirse a deliberar sobre los asuntos de interés público o de las ciudades. Las leyes se discutían y se votaban de acuerdo a lo que les convenía. El reducido número de habitantes permitía entonces la discusión directa de dichos asuntos, pero con el paso del tiempo y el crecimiento de la población, se establecieron órganos deliberativos con un número determinado de personas elegidas por sus provincias para estar presentes y así fue como nació la representación popular.

Debemos también decir que en el Imperio Romano se utilizó la palabra *«representare»* de la cual deriva *«representación»*, sin embargo, no la aplicaban aún a seres humanos que actúan por otros, o a sus instituciones políticas.

1.1.1. LA REPRESENTACIÓN EN EL MEDIOEVO

En el Medioevo la concepción de representación política, comenzó como una institución de los gobiernos monárquicos y aristocráticos. Inglaterra y Suecia fueron escenario de las primeras asambleas convocadas por los nobles para tratar las más cruciales decisiones del Estado, como: la recaudación de impuestos, las guerras y aún, en casos críticos, las sucesiones en el trono, eran la materia de convocatoria de los representantes. Así inicialmente, las Cortes, los Consejos Reales, los Estados Generales, resultaban ser órganos representativos «orgánicos» es decir, estamentales, reflejo de la sociedad feudal: una parte representaba a la nobleza, a la iglesia, a los poseedores de tierra, y otra a los artesanos y mercaderes. Era un tipo de representación típicamente corporativa, y que asumía en el fondo, que no todos los hombres eran iguales y que su peso relativo en el órgano representativo tendría que ser claramente diferenciado, dada su pertenencia a una clase o estamento.

La técnica de la representación de los Parlamentos medievales estaba montada, sobre las bases del derecho privado, en un acto jurídico en el que quedaban perfectamente definidos los sujetos de la representación y la extensión y contenido de la misma. Respecto a los sujetos era claro que el representante operaba sólo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban, y no como mandatario del pueblo.

Con relación al contenido y extensión de la representación, se trataba de una representación de restringidos contornos, pues el representante únicamente podía operar dentro de los límites que el mandato le confería.

1.1.2. LA REPRESENTACIÓN EN LOS SIGLOS XVII Y XVIII HASTA LA ACTUALIDAD

La transformación social y económica de las sociedades europeas cambió también la idea de la representación, para hacerla más abarcadora. Como planteaba el manifiesto de los Whigs ingleses, una representación «*más completa de los intereses del pueblo [...] de los terratenientes, de las clases mercantiles y profesionales del país [...] de la Corona, de los privilegios de la nobleza, de los intereses de las clases inferiores, de las colonias, de las Indias orientales, occidentales, de las grandes corporaciones.*».

Los políticos ingleses de los siglos XVII y XVIII fueron los primeros en hacerse cargo, teórica, pero sobre todo prácticamente, de las cuestiones fundamentales de la operación de la *democracia* y de la *república*. Los llamados «niveladores», al elaborar sus exigencias de la ampliación del *sufragio* a todo el pueblo y de la necesaria sensibilidad del gobierno ante las necesidades de un electorado más amplio, fueron los primeros en prefigurar el desarrollo de la idea democrática de la *representación política*. En palabras de Robert Dahl, la *representación política* es un «invento» que vino al rescate de la *democracia: le dio los instrumentos para ampliarse, arraigarse y poder sobrevivir.*²

El tránsito a esta nueva forma de representación no se produce ni al mismo tiempo, ni por idénticas razones, en Inglaterra y en el continente europeo. Al mandato representativo llegan los ingleses por tanteos empíricos y sin construcciones teóricas, mientras los constitucionales lo hacen por la vía revolucionaria de la teorización doctrinal de Sieyès y sus seguidores. Su distinto planteamiento histórico permite distinguir los supuestos técnicos y las razones prácticas que determinaron su acogida en el ordenamiento inglés, de los motivos y objetivos políticos que fueron quienes condicionaron básicamente su defensa en el proceso revolucionario francés.

En la historia política y parlamentaria inglesa, el hecho de que los parlamentarios sólo pudieran expresarse en los asuntos para los que previamente estaban autorizados no favorecía los intereses del Parlamento, que veía cercenadas sus posibilidades expansivas. No es raro que fuera la propia Cámara de los Comunes quien alentara la idea de que sus diputados no tenían por qué rendir cuentas a sus electores. En definitiva, en la tensión histórica entre la Cámara de los Lores y la de los Comunes, difícilmente hubiera podido esta última extender sus competencias y atribuciones sin eliminar el mandato imperativo.

² Dahl, Robert: *La democracia y sus críticos*. Paidós. Barcelona, España, 1992.

Para evitar el obstruccionismo del mandato imperativo, en el momento en que las dos Cámaras adquirieron plenamente en Inglaterra el poder legislativo, razones de efectividad parlamentaria, obligaron a que el mandato representativo se convirtiera en una realidad indiscutible.

Sería con Burke cuando en el plano teórico se estableciera en la tradición inglesa la consagración definitiva del mandato representativo («El gobierno y la legislación son cuestiones de juicio y de razón, no de inclinación [...] unas instrucciones autoritarias, los mandatos imperativos que el diputado ha de obedecer, aun juzgándolos contrarios a su más clara convicción, ésas son cosas totalmente desconocidas para las leyes de nuestra tierra»).

Edmund Burke, en Inglaterra (1774), en el famoso alegato en contra del «mandato imperativo», que era defendido fuertemente por los intereses de los terratenientes en el Parlamento; combate la idea de representantes que recogían y planteaban los intereses directos de clases, gremios, corporaciones o estamentos (la llamada representación orgánica), combate la concepción según la cual el representante elegido es un mero agente sujeto a las instrucciones precisas e inamovibles de sus representados, e impele a entender a los representantes como portadores también de los intereses generales de la nación.

Las razones y motivaciones prácticas que determinaron en Inglaterra la sustitución del mandato imperativo por el mandato representativo se hicieron también notar en el proceso revolucionario francés. Sin embargo, mientras el mandato representativo aparece en Inglaterra como una consecuencia lógica del desarrollo de la democracia representativa y como resultado de las disfuncionalidades que para la misma tenía el mandato imperativo, el mandato representativo se involucra en Francia en las luchas y tensiones por el establecimiento de la democracia representativa frente a los esquemas políticos del Antiguo Régimen. Las apelaciones al mandato representativo que realizan en la Asamblea Nacional los grandes revolucionarios aparecen condicionadas por la necesidad política de defender un principio que se conecta directamente con la doctrina de la soberanía nacional. Ésta, en contra de las tesis de la soberanía popular de Rousseau, la formuló Sieyès. Conforme a ella, al no recaer la soberanía en los sujetos que componen la colectividad aisladamente considerados, sino en la nación en su conjunto, nadie tiene el derecho a ejercitar individualmente ninguna función soberana.

Este «invento» tuvo que desplegarse luego de arduos debates y no obstante la oposición de célebres detractores. En el *Contrato Social* (1762), Rousseau ataca fuertemente la idea de la representación por considerar que «expropia» la voluntad del pueblo «hay un abismo entre el pueblo libre haciendo sus propias leyes y un pueblo eligiendo sus representantes para que éstos les hagan sus leyes».³ Montesquieu, sin embargo, aseguraba en el *Espíritu de las leyes* (1748) que en un Estado de gran tamaño, como el inglés, resultaba imposible que los individuos se reunieran en un cuerpo legislativo, que era indispensable «escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos».

La *política* misma resolvió el debate a favor de **Montesquieu**: bastó una generación para que la idea de la *representación política* fuera ampliamente aceptada por demócratas y republicanos como una solución que convertía a la *democracia*, de una doctrina apropiada para ciudades-Estados relativamente pequeños, en una realidad política practicable en grandes naciones, propias de la edad moderna.

Por su parte, **John Stuart Mill** (en 1861) refiere: «[...] *el sistema es el gran descubrimiento de los tiempos modernos, donde podemos encontrar las soluciones a las dificultades especulativas y prácticas de la democracia*».⁴ Las generaciones de políticos liberales y demócratas del siglo XIX (desde Mill, Sieyes, hasta Madison y Jefferson) habían llegado a una conclusión radical: **resultaba obvio, que la *democracia* no podía cobrar otra forma que la de *democracia representativa*.**

³ Manin, Bernard: Los principios del gobierno representativo. Pp. 11, Alianza Editorial, España, 1998.

⁴ Mill, John S. Del gobierno representativo. Tecnos, Madrid, 1985

En esta revisión histórica no podemos dejar de mencionar que Edmund Burke es el personaje pionero del cambio en la noción de la representación; en su discurso a los *electores* de Bristol afirmó que: «El Parlamento no es un Congreso de embajadores de intereses diversos y hostiles que cada uno debe sostener como agente y abogado contra otros agentes y abogados. El Parlamento es la asamblea deliberativa de una única nación, con un solo interés, el de la comunidad [...] en ella no deben prevalecer los objetivos ni los prejuicios locales ni estamentales sino el bien general que deriva de la razón general». ⁵ Así entendida, la representación no se debe a un grupo en particular sino que se debe a la nación; para esta idea clásica, liberal, la representación emana de individuos «libres e iguales»: en el *proceso electoral*, en el proceso de selección del representante, el mercader es igual que el artesano y el noble es igual al campesino. Las *elecciones* son un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, no refuerzan las divisiones sino que las atenúan y las compensan.

En América **Madison** en «El Federalista», afirma que la representación tiene como efecto «refinar y ampliar las visiones públicas pasándolas por un medio, un órgano elegido de ciudadanos, cuya sabiduría los capacita a discernir mejor los verdaderos intereses de su país [...] haciendo menos probable sacrificar las decisiones a los humores temporales o a consideraciones parciales». ⁶

La *representación política* dejó de ser un mecanismo de transmisión y un vehículo para que la diversidad social exprese sus intereses y sus visiones particulares. La representación se convirtió también en un instrumento de construcción de la *ciudadanía* política. ⁷ El Estado se convierte en un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, porque el Estado reconoce únicamente a ciudadanos individuales, sin atención a su condición económica, racial, social o religiosa.

Las leyes electorales y los sistemas de representación ya no se propusieron de hecho reflejar, en un cuerpo deliberante, a la realidad social, reproduciendo simplemente su división interna. La *representación política* se propuso entonces negar esa división, igualando políticamente a los representados y a los representantes, y dando vida a algo completamente nuevo: la *representación política* que emana de la *ciudadanía*. Ergo, el individuo y la nación se convierten en los valores fundamentales del proceso: los representados ya no son los estamentos o las corporaciones, sino individuos, iguales entre sí, con intereses particulares, pero ligados todos por un interés compartido, el de la nación.

E. Hobsbawm, nos diría «[...] históricamente, la evolución de las sociedades modernas, de sus instituciones y hábitos, tuvo como su vehículo a los procesos electorales y a la *construcción de la representación política*». Su expansión y «naturalización» ha sido uno de los factores principales de la modernización social europea —y luego mundial— al menos desde la mitad del siglo XVII. «Basta con mirar uno de los presupuestos clave: el reconocimiento, ampliación y respeto al *sufragio* entre ciudadanos con iguales derechos, para constatar que en torno a él se ha jugado buena parte de la evolución política moderna en todo el mundo». ⁸

Por eso, la *representación política* está asociada también al desarrollo del Estado-nación ya que, la celebración de *procesos electorales* a escala nacional, esto es, más allá de la ciudad o de la ciudad-Estado, fueron un instrumento importante de unificación política. «La primera Constitución escrita de la democracia moderna» —como la llama Huntington— el *Fundamento de Orders* en 1638, tuvo como una de sus premisas esenciales la unidad política de los ciudadanos de la ciudad de Hartford con sus pueblos vecinos, mediante la celebración de *elecciones* que conformaban un cuerpo representativo común.

Así a la «primera ola democratizadora» (extensa, de 1828 a 1926 y en la cual descansa toda la tradición moderna), según el propio Huntington, han seguido dos más: la de 1943-1962 y la de 1974 hasta nuestros días. En esos

⁵ Burke, Edmund. Speech to the electors of Bristol, citado por Hanna Fenichel Pitkin en *The concept of representation*, California, 1972, pág.147.

⁶ Manin. Op.Cit. Pág. 12, 1998.

⁷ Ronanelli, Raffaele: «Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo», en Forner, Salvador (coordinador): *Democracia, Elecciones y Modernización en Europa*. Cátedra, Madrid, 1997.

⁸ Hobsbawm, Eric: *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Editorial Crítica, Barcelona, España, 1998, pág.43

procesos de tránsito y de construcción de instituciones aparecen siempre, como constante inexcusable, los *procesos electorales*, las *elecciones* periódicas, la libertad de decidir y los mecanismos de *representación política*.

La conexión política entre la esfera del gobierno y de la sociedad debería originar un gobierno representativo, es decir, un gobierno electo; al elegir, la sociedad delega también la capacidad de decidir sobre los asuntos públicos. Por eso es que Giovanni Sartori señala que la importancia del gobierno representativo es «*consecuencia de dos presupuestos de la teoría liberal: la distinción entre sociedad y Estado y la afirmación sobre el carácter delegado de la autoridad política*».⁹

Finalmente en este devenir histórico diremos que el gobierno representativo ya no fue una opción, una preferencia teórica, un deber ser, sino un arreglo obligado para todo sistema democrático. Desde entonces, el sistema democrático no pudo prescindir de las instituciones de la *representación política*, todas las democracias tuvieron que echar mano de esos arreglos para poder durar.

1.2. APROXIMACIONES CONCEPTUALES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Hemos considerado establecer aproximaciones conceptuales de la representación política porque, sin lugar a dudas, sería muy ambicioso llegar a una definición exacta como en las ciencias naturales; más aún teniendo en cuenta que esta es tal vez una de las actividades humanas que mayor enfoque multifuncional tiene y que los diversos autores eruditos en el tema no han podido aún desentrañar sus más profundas variantes. Así, presentaremos la posición de los autores contemporáneos más resaltantes.

1.2.1. GIOVANNI SARTORI¹⁰

Propone diferenciar *tres diferentes perspectivas de la representación*: una jurídica, otra sociológica y otra política.

a. La representación jurídica

El representante es a quien obedece la comunidad bajo su jurisdicción. Es el concepto de representación asumido por los autores que consideran que la idea central de la política es el poder (Maquiavelo, Hobbes, Weber, Gramsci, etc.).

La representación jurídica parte de la idea de que el representante es aquél 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. 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.

⁹ Sartori, Giovanni: Teoría de la democracia. Tomo II. Los temas clásicos. Alianza Universidad, México, 1991, pág. 363

¹⁰ Sartori, Giovanni (Florencia, Italia, 1924), investigador de la Ciencia Política, fue docente de Filosofía Moderna, Lógica y Doctrina del Estado, entre otras materias. Impulsó la creación de la primera Facultad de Ciencia Política en Italia. Fundó en 1971 la Rivista Italiana di Scienza Politica. Ha sido profesor de las universidades de Florencia, Stanford y Columbia (donde actualmente disfruta de la condición de emérito). Su obra fundamental: Partidos y Sistemas de Partidos y Teoría de la Democracia. En 2005 obtuvo el Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales. En el 2009 le fue dado el Premio Karl Deutsch, de la IPSA. En 1996, la mexicana Universidad de Guadalajara le otorgó el Doctorado Honoris Causa a petición de un grupo de estudiantes del Departamento de Estudios Políticos y con motivo de sus valiosas aportaciones a la Ciencia Política. En 2007 le fue otorgado otro Honoris Causa por la Universidad Nacional Autónoma de México, Georgetown University, la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad del Salvador (Argentina) le han conferido el mismo Doctorado.

b. La representación sociológica

Se refiere a la idea de identidad. El representante es aquel en el cual se ve reflejado el representado. 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, en la sociológica surge la idea del consentimiento.

c. La representación jurídica

Se relaciona con la idea de control y de responsabilidad del representante, quien llega a esta posición por haberse sometido a la fiscalización de sus representados. Por ello, el elegido debe responder por sus actos de acuerdo a las exigencias de la ciudadanía que lo sostiene, de tal forma que esta le retirará la confianza de no satisfacer sus deseos. En las democracias, el retiro de la confianza se materializa en las siguientes elecciones, cuando los votantes castigan a los políticos que no cumplieron con sus promesas electorales, eligiendo a otro candidato o partido político para que ocupe su lugar.¹¹

1.2.2. HANNA FENICHEL PITKIN¹²

La profesora de la Universidad de Berkeley en su influyente libro «The theory of representation», (1967) realiza un exhaustivo estudio de todas **aquellas dimensiones a través de las cuales puede entenderse el concepto de representación política**. Las dimensiones establecidas por la autora son : i) la representación como autorización; ii) la representación como responsabilidad; iii) la representación descriptiva; iv) la representación simbólica; y v) la representación como actuación sustantiva.

a. La representación como autorización

Es ésta una conceptualización de la idea de representación que tiene su origen en las elaboraciones de Hobbes, realizadas en el siglo XVII. El poder del Estado y la autoridad del derecho no responden a una elaboración racional realizada por los hombres. La aceptación de su autoridad por parte del individuo se deberá únicamente al hecho de que contribuyen a la seguridad de los seres humanos. La sociedad se fundamenta, con ello, en la confianza mutua y en el cumplimiento de los acuerdos. Esta idea de contrato (o de corporation en términos de Hobbes) implica la existencia de un pacto entre individuos en virtud del cual todos se someten a un soberano. Es la idea de representación como autorización y se acompaña del principio de que si el soberano no es capaz de mantener la seguridad de los individuos, éstos pueden resistirse al soberano y dar su obediencia a otro que sí asegure la protección. Con el transcurso del tiempo, la representación pasará a implicar autorización en el seno de la institución parlamentaria.

La relación entre el representado y el representante permite que las acciones del segundo «valgan» para el primero y lo comprometan, aspecto este utilizado ampliamente en la teoría política e iuspublicista a partir del Medioevo, para interpretar aquellas situaciones en las que al no poder una colectividad actuar en primera persona, debe recurrir a sujetos que actúen legítimamente para ella.

¹¹ Sartori, Giovanni. «Representación». En G. Pasquino. Elementos de Ciencia Política. Barcelona: Ariel, pág. 225, 226.

¹² Hanna Fenichel Pitkin, recibió su doctorado en la UC Berkeley en 1961. Universidad de California en Berkeley en 1961. She is a political theorist whose diverse interests range from the history of European political thought from ancient to modern times, through ordinary language philosophy and textual analysis, to issues of psychoanalysis and gender in political and social theory. Teórica de la Política, cuyos intereses van desde la diversa historia del pensamiento político europeo desde la antigüedad hasta los tiempos modernos, a través de la filosofía del lenguaje ordinario y el análisis textual, a las cuestiones de género en el psicoanálisis y la teoría política y social. Professor Pitkin's books include The Concept of Representation (1967), Wittgenstein and Justice (1972, 1984, 1992), and Fortune is a Woman: Gender and Politics in the Thought of Niccolò Machiavelli (1984), in addition to numerous articles and edited vol

b. La representación como responsabilidad

La representación es concebida, desde la perspectiva de la rendición de cuentas, como «accountability». La definición de la representación como autorización implica considerar que las elecciones conforman el mecanismo para dotar de autoridad, los representantes son libres y los electores se encuentran vinculados a las decisiones instrumentadas por los elegidos. En oposición, la perspectiva de la representación como responsabilidad concibe las elecciones como el proceso a través del cual los electos adquieren responsabilidad y los representantes estarán vinculados, por lo que deberán rendir cuentas de sus decisiones mediante las elecciones. Los electores serán libres de volver a decantarse (o no) por los mismos representantes. A pesar de sus diferencias al establecer el elemento central sobre el que pivotar la definición del concepto de representación, ambas perspectivas han sido calificadas de formalistas. La definición de representación como responsabilidad ha sido caracterizada de tal forma debido a que se considera que también se sitúa al margen del proceso representativo. Y ello en la medida en que se fundamenta en cómo termina la representación, pero no considera cómo debe actuar el representante. De su conceptualización no se desprende necesariamente que el representante actúe de forma responsable y de acuerdo con los deseos de los electores, al menos no de forma necesaria. Lo hará si desea conseguir la reelección, si bien un comportamiento irresponsable no podrá ser cuestionado siempre y cuando, el representante no postule a la reelección.¹³ En cualquier caso, conceptualizar la representación como responsabilidad implica hacer pivotar también la idea de la representación sobre las elecciones. Los procesos electorales equivalen a una tenencia de responsabilidad y la rendición de cuentas se remite a otro momento electoral temporal posterior que servirá para que el cuerpo electoral reelija (o no) al representante. Las elecciones, implican la rendición de cuentas y, por tanto, de volver a elegir (o no) a un mismo candidato, son identificadas, desde esta perspectiva, como un mecanismo que actuará como condicionante de las actuaciones de los representantes.

c. 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»*. Con la instauración de los primeros gobiernos representativos se optó por el sistema de seleccionar a los representantes a través del acto electoral con objeto de, primero, dotar de legitimidad al gobierno a través del consentimiento expreso que implica una elección y, segundo, lograr que los representantes fuesen socialmente superiores a los electores.¹⁴

d. La representación simbólica

La representación simbólica 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». 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. Lo relevante es el proceso mediante el cual la población cree, acepte, se socialice y desarrolle determinado tipo de actitudes que implican su aceptación de ese símbolo no convencional.¹⁵ Esta idea de representación remite en consecuencia al principio de la legitimidad.

¹³ Ídem, pág. 60-63.

¹⁴ Manin, B. 1998. Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza. Pág. 109-120.

¹⁵ Pitkin, H. 1985. El concepto de representación política. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. pág. 111-112.

La representación como símbolo no es una característica de las instituciones parlamentarias, sino que se usa con más frecuencia al referirse a órganos políticos monocráticos (monárquicos o republicanos) como el jefe del Estado. En esta acepción los representantes no se diferencian mucho de los objetos materiales o inmateriales que desempeñan funciones similares de representación simbólica: las banderas, los himnos, etc.

e. La representación como actuación sustantiva

Es ésta la dimensión que debe entenderse por representación por la que opta Pitkin, para quien 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. Esta definición de representación agrupa y complementa, desde nuestra perspectiva, algunas dimensiones que hemos analizado con anterioridad, y sobre las que haremos ahora otras matizaciones. No se realizará una consideración diferenciada de la representación en cuanto legitimidad en la medida en que optamos por considerar a ésta como una variable dependiente del funcionamiento de la dimensión de la representatividad, de la receptividad y de la accountability.

Ciertamente para que esta idea de representación política utilizada pueda construirse, la primera condición que debe satisfacerse es que se esté en un régimen democrático, definido éste en términos procedimentales. Sólo cuando se asegura el principio de la inclusión (todos los ciudadanos mayores de edad pueden participar en política) y el de «la competición política permite la alternativa en las instituciones»¹⁶ es posible encontrarnos en un escenario donde pueda ser efectivo el concepto de representación política como ha sido definido.

Desde la perspectiva de la dimensión sustantiva, la representación se construye a partir de la relación que se entabla entre ciudadanos y políticos, los dos actores claves del proceso. La correspondencia entre estos dos actores fundamentales se establece mediante tres escenarios de relación:

1. **El primer escenario** se articula sobre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas instrumentadas. Esta relación ha sido denominada receptividad¹⁷ o implicaría que las políticas de los representantes serían sensibles a las opiniones y deseos de los ciudadanos. Algunos autores han establecido que uno de los elementos básicos de un sistema representativo se fundamenta en la respuesta de los representantes ante los representados.¹⁸ También Dahl ha insistido en la idea de que una de las características de la democracia es la permanente receptividad del gobierno a las preferencias de los ciudadanos. Un gobierno demostrará su receptividad si pone en marcha las medidas consideradas como óptimas por 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. Desde esta perspectiva, los políticos proponen una serie de opciones a los ciudadanos (contenidas en los programas electorales) que son elegidas (o no) por los electores. En la medida en que los representantes se guían por la consecución de los contenidos programáticos votados por los ciudadanos, estarán teniendo una actitud de receptividad ante los electores. La idea del programa electoral como contrato condicionaría la actuación de los representantes y los obligaría ante los ciudadanos. De esta forma se ha señalado que los programas electorales predicen las políticas futuras y que, por tanto, sí existe tal receptividad.¹⁹

¹⁶ Máiz, R. 2001. «Teoría normativa y análisis empírico de la Democracia» en Robert Dahl. En Teorías políticas contemporáneas, compilado por R. Máiz. Valencia: Tirant lo Blanch. Pág. 184.

¹⁷ Usando la terminología utilizada por Pitkin.

¹⁸ Sartori. obra citada, pág. 238.

¹⁹ Norris, P. 1999. «Institutional Explanations for Political Support». En Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance, compilado por P. Norris. Oxford: Oxford University Press.

3. **El tercer escenario** que relaciona a representantes y representados es el que se establece entre resultados y sanciones, denominado *accountability*. Es éste el mecanismo que crea los procedimientos y las condiciones a través de los cuales los representados premian o castigan a los representantes. Cuando las actuaciones de los partidos o de los políticos considerados individualmente son evaluadas de forma positiva por los electores, éstos volverán a decantarse por la misma opción política. Si la valoración, por el contrario, es negativa, el votante no dará su apoyo a dicha formación. Es ésta una cuestión capital de todo el proceso representativo que ha centrado los análisis de gran número de teóricos y en especial de algunas obras de Dahl. 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?

1.2.3. JOSÉ PEDRO GALVAO DE SOUSA²⁰

El profesor brasileño distingue tres aspectos de la representación política: la representación por el poder, la representación ante el poder y la representación en el poder.²¹

a. La representación de la sociedad por el poder

Tiene lugar cuando los dirigentes actúan en nombre de la sociedad que gobiernan y no implica que existan órganos representativos del pueblo junto al gobierno (aunque no los excluyan) sino que requiere siempre un mínimo consenso que haga posible el gobierno. Se trata de la representación inherente al poder, que emana de la propia articulación de la sociedad, sin la cual esta resultaría acéfala.

b. La representación de la sociedad ante el poder

Implica la existencia en aquella, de instituciones representativas. En este caso la representación forma el ligamen entre la sociedad y el poder; el poder representa la sociedad y esta se representa ante aquel, elevándole las conveniencias y necesidades sociales. El poder representa a la sociedad política, en cuanto esta constituye una unidad; la sociedad se representa ante el poder en cuanto multiplicidad, es decir, en la pluralidad de grupos que la componen y las diversas aspiraciones de sus miembros, con sus diferentes intereses y opiniones. Cuando el poder es asumido por la asamblea representativa, se confunde la representación por el poder y la representación ante el poder, lo que implica a su vez la confusión entre representación y poder político.

c. La representación de la sociedad en el poder

Conduce al gobierno representativo, característico de las sociedades organizadas. Los órganos representativos colaboran con el poder en el gobierno, colaboración que presenta diversos módulos y se efectúan de diferentes maneras, que oscilan entre lo meramente consultivo y la participación efectiva del poder.

²⁰ José Pedro Galvão de Sousa (1912-1992) Licenciado en Derecho (1934) y en Filosofía (1936) figura de la Filosofía del Derecho y del Estado en el Brasil del S.XX catedrático de teoría del Estado, autor de una veintena de libros y varios cientos de artículos, en los años cincuenta, dirigió junto con el profesor Francisco Elías de Tejada la revista bilingüe castellano-portuguesa de estudios hispánicos «Reconquista», desarrolló casi toda su labor docente como Catedrático de Teoría General del Estado de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUCSP.), sede ésta desde donde pudo teorizar sobre la problemática sociológica, política e histórica de su país, procurando soluciones doctrinales que fueran factibles de aplicar en la práctica.

²¹ Ayuso, Miguel. «La representación política en la Edad Contemporánea». Pág.85-86.

1.3. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PERÚ

En el Perú suele relacionarse a la representación política con la función del Congreso de la República, Así, en nuestro país la Constitución Política y el Reglamento del Congreso establecen lo siguiente:

Constitución Política, Artículo 93:

Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación [...]

Reglamento del Congreso

Definición, funciones generales, estructura, composición y denominación

Artículo 2.

El Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado. [...]

Mandato Representativo

Artículo 14.

Los Congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo.

Así mismo el Reglamento del Congreso de la República del Perú establece una serie de actividades que realizan los representantes y que se vinculan al ámbito de los derechos y deberes funcionales de los Congresistas establecidos en los artículos 22 y 23, respectivamente. Entre los derechos y deberes funcionales establecidos precisamos algunos que podríamos señalar como parte de su función de representación, a saber:

- Mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales; conocer y procesar sus preocupaciones y necesidades.
- Atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población.
- Presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representan.
- Atender el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso.
- Realizar audiencias públicas.
- Actividades vinculadas a la intermediación: contribuir a mediar entre los ciudadanos, sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo.

II. LAS RELACIONES: REPRESENTANTE Y REPRESENTADO

El sistema democrático para instalar al pueblo como titular del poder político tiene como herramienta institucional a la representación política. Así, el conjunto de normas que la regula establece el «cómo» llevar a la práctica esta *acción* que adquiere fundamento suficiente cuando es sólido el vínculo entre el representante y el representado; ya que el debilitamiento de esta relación resiente la confianza en el sistema representativo y lesiona la democracia.

La democracia como sistema representativo obtiene, pues, su legitimidad de la creencia en que el pueblo está presente de alguna manera en los actos de gobierno, aunque sea a través de la elección de unos representantes que son los destinados a realizar dichas actividades. Por ello, fortalecer el vínculo entre representante y representado es el objetivo fundamental para proteger la confianza pública en la democracia representativa.

2.1. LA REPRESENTACIÓN COMO RECEPTIVIDAD²²

Como hemos visto la representación se construía a partir de la relación que se establece entre ciudadanos y políticos. Uno de los escenarios en los que se vertebra ese esquema relacional se articula sobre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas instrumentadas, correspondencia denominada como receptividad.

Como se ha referido, unos representantes demostrarán su receptividad si ponen en marcha las medidas percibidas por los ciudadanos como óptimas. Se debe tomar en cuenta, aquellos mecanismos que permiten que los ciudadanos hagan llegar sus demandas a los políticos; los instrumentos que posibilitan la participación de los ciudadanos en el proceso de conformación de los órganos que toman las decisiones; la propia elaboración de la decisión, así como el proceso mediante el cual se discute y se llega al acuerdo de qué disposición se va a tomar (o no). Es decir, veremos los límites y críticas a los mecanismos que tradicionalmente han sido utilizados por los ciudadanos para hacer llegar sus peticiones a los representantes (las fórmulas de participación política como el voto, la firma de pedidos, manifestaciones, mociones etc.) y las propuestas alternativas para mejorar la participación de la población en la configuración de quiénes serán los representantes y, sobre todo, el proceso de toma de decisiones.

Los comicios electorales se configuran como el mecanismo por antonomasia a través del cual se vertebra la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos.

Otro conjunto de críticas, y de propuestas, que se han realizado al modelo representativo se construyen sobre la premisa de que hay que explorar nuevos mecanismos que posibiliten que los ciudadanos se involucren de forma activa en el proceso de toma de decisiones. Son las que pueden ser agrupadas genéricamente como defensoras de una democracia participativa.²³ Parten de la consideración de que el voto no es un instrumento de participación suficiente, ni tampoco la modalidad más eficaz para influir en el proceso político. La constatación de esta realidad estaría en la base de la extensión de fenómenos de desafección política y de incremento de la separación entre representantes y representados. Simultáneamente, la consideración del voto como herramienta insuficiente de participación e influencia habría fomentado las demandas de que es necesaria una nueva forma de participación política más directa, independiente e igualitaria. De esta forma, las limitaciones de los mecanismos representativos existentes habrían fomentado las solicitudes para contar con nuevas herramientas de participación política.

²² Martínez, María Antonia, La representación política y la calidad de la democracia, en Revista Mexicana de Sociología, año 66, N° 44 (2004), pp. 661- 710. De este trabajo se ha realizado un resumen para el presente capítulo.

²³ Held, D. 1996. Modelos de democracia. Madrid: Alianza. Pág. 306-318.

Desde otra perspectiva, las demandas de formas de intervención política complementarias responderían a la activación de la subpolítica en contraposición con la inmovilidad evidenciada por las instituciones gubernamentales, por la política, de forma que «la constelación política de la sociedad industrial se está haciendo apolítica, mientras que aquello que en el industrialismo era apolítico está deviniendo político».²⁴

Los planteamientos de la democracia representativa se construyen sobre la idea de que los individuos son agentes que actúan por interés y el gobierno es el encargado de controlar y regular los diversos y distintos intereses. En oposición, la democracia participativa parte de la consideración de que los individuos son ciudadanos que se autogobiernan mediante el diseño de instituciones que posibilitan la participación de la ciudadanía en la formulación de la agenda, el proceso deliberativo, la legislación y la instrumentación de las políticas.

La participación provoca que los individuos se conviertan en ciudadanos, incrementa su nivel de compromiso con los demás, facilita la consolidación democrática, favorece la resolución de los conflictos al interior de la democracia, crea y fomenta (o viceversa) el capital social. La legitimidad de los modelos democráticos actuales (en los que tienen plena vigencia la libertad negativa y los derechos individuales) sólo puede asegurarse con la participación de los ciudadanos que se comprometen en un proyecto común y se sienten vinculados con el resto de las personas.

Estos planteamientos han recibido diferente tipo de críticas. Unas articuladas sobre lo que se considera es su excesivo carácter idealista al construir su existencia en función de las denominadas virtudes cívicas de los individuos y que destacan como significativo inconveniente el hedonismo, el relativismo de valores y el esquema individualista en el que se desarrolla la vida de los ciudadanos occidentales. Otras, argumentan que la participación no dota de valor añadido al proceso de toma de decisiones y debilita, por el contrario, los fundamentos de las instituciones representativas. También se ha destacado que cualquier proceso deliberativo precisa de la participación efectiva (y física, cara a cara) de un elevado número de individuos y asociaciones si lo que se pretende es que la política no se convierta en «más estridente y menos equilibrada» o «si nuestra concepción de la política y la democracia es más amplia que una defensa de intereses estrechos». Sin embargo, la mayoría de argumentos que defienden la democracia participativa no patrocinan una sustitución radical y un abandono de los mecanismos representativos. Más bien propugnan el desarrollo de una serie de procedimientos que posibiliten la participación más efectiva de los ciudadanos, que sean complementarios con las instituciones representativas y que incorporen medidas que protejan a los ciudadanos, considerados individualmente, y a las minorías. En este sentido, desde los planteamientos que defienden una mayor representatividad de las instituciones, también se incide en que es preciso en los nuevos modelos participativos guiarse por los procesos de permeabilización social y fortalecimiento de la presencia de los sectores más desfavorecidos tradicionalmente. Con ello se lograría además una mayor legitimidad del sistema, tanto por el recurso a prácticas participativas —pues éstas logran involucrar a los sectores sociales más afectados por las decisiones— como por seguir principios más acordes con la realidad social.

Son muchas las proposiciones concretas que se realizan sobre cómo —y en que ámbitos— ir introduciendo los mecanismos de la democracia participativa, bien en el ámbito local y la elaboración de presupuestos, bien en el diseño de una política concreta, bien en la administración pública. Otras propuestas se han orientado a utilizar las posibilidades que ofrece el uso de la técnica y que han sido denominadas democracia electrónica. Se argumenta que con el recurso a la telemática es posible que los ciudadanos sean consultados de forma directa y expresen su opinión sin necesidad de la intermediación que realizan los representantes. Con ello se potenciaría el debate y el intercambio de información sin que se produzca tampoco ninguna mediatización por parte de los medios de comunicación de masas o de cualquier otro actor. Los cuestionamientos más sustantivos a estas propuestas se refieren a la dificultad para que todos los ciudadanos accedan a los conocimientos que el proceso de toma de decisiones de los complejos estados actuales precisan y a la calidad del proceso colectivo de reflexión y

²⁴ Beck, U. 1997. «La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva». En U. Beck, A. Giddens y S. Lash, *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza. Pág. 34

comunicación. Otros argumentos insisten en que estos instrumentos priorizan la búsqueda de públicos más globales mediante la teatralización de la política sin asegurar el acceso igualitario de individuos y países ni a las nuevas tecnologías ni al poder.

Si bien los planteamientos que siguen son complementarios para los modelos denominados como democracia participativa, un tercer bloque de argumentación se construye no tanto sobre cuáles son y en qué ámbitos los mecanismos que posibilitan la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, como en el proceso y la calidad de la discusión pública que acontece (o debe acontecer) cuando se instrumenta (o no) una decisión. Se constata que hay una crisis de legitimidad del sistema y se argumenta que la explicación de la misma hay que encontrarla en la tecnificación de la política que ha provocado la exclusión de la ciudadanía del debate público. Cada vez más un mayor número de cuestiones se ha sustraído de la discusión pública, lo que ha provocado tanto la despolitización de la ciudadanía como la crisis de legitimidad. Se constata, prácticamente en la mayoría de modelos representativos tradicionales, una disminución de la participación ciudadana en las elecciones, pero también en los partidos, en los sindicatos, en las iglesias, esto es, en algunos de los espacios donde se generaba, en esos contextos nacionales, capital social y se propugnaba la solidaridad con los demás. Se argumenta que ese proceso (que se refuerza mutuamente) se ha acompañado de un crecimiento de formas de vinculación social más individual y menos sólida, hecho que puede dificultar la consecución de objetivos de naturaleza colectiva. Esta privatización del capital social podría provocar un socavamiento de los mecanismos tradicionales de participación política de forma que podríamos describir esta tendencia presentándola como la transformación de una política que requiere capital social en otra profesionalizada que recurre a los medios de comunicación. Una de sus consecuencias sería una reducción de las posibilidades de deliberación directa por parte de los ciudadanos y de encuentros cara a cara entre personas discrepantes.

La propuesta genérica para evitar estos escenarios se articula sobre la necesidad de incidir en la comunicación entre los distintos niveles de la vida política y llevando el debate desde el ámbito de las denominadas esferas del poder al espacio público. Sólo así será posible repolitizar a la ciudadanía y reforzar la legitimidad del sistema. El énfasis se construye sobre la necesidad del debate, de forma que este conjunto de ideas recibe el nombre genérico de democracia deliberativa. Se ha establecido una diferenciación entre poder comunicativo y poder administrativo, de modo que la influencia de las opiniones que compiten en el espacio público político y el poder comunicativo formado conforme a los procedimientos democráticos en el horizonte de ese espacio público, sólo pueden tornarse efectivos si, sin intenciones de conquistarlo, operan sobre el poder administrativo para programarlo y controlarlo, de forma tal que los ciudadanos puedan intervenir decisivamente en la conformación de la decisión y de la voluntad manteniendo simultáneamente la legitimidad del sistema.

El objetivo es que todos los afectados por una decisión o sus representantes han de involucrarse en el proceso que conducirá a la misma, de forma que el debate abarque a gobierno y ciudadanos y se produzca, igualmente, en el interior del propio gobierno. La deliberación favorece la educación y la tolerancia de los ciudadanos. Hace que sea necesario que se justifiquen las demandas, provoca que las decisiones sean mejores en términos de justicia distributiva y que se llegue a amplios consensos sobre las disposiciones. Con ello se legitiman las decisiones y se incrementa la calidad de la democracia, si bien la legitimidad no está tan relacionada con el producto final como con el propio proceso de deliberación. Con las prácticas deliberativas el consenso es más factible que el conflicto ya que facilita el desarrollo de planteamientos cooperativos, la confrontación dialéctica de diferentes conceptualizaciones sobre el interés general y el bien común. Se defiende que el proceso de discusión establecerá finalmente un orden en las preferencias y que la comunicación intrínseca a la deliberación se guiará en ausencia de la manipulación. Pero esta idea ha sido criticada en la medida en que se considera que no es posible garantizar que la manipulación no esté presente en el proceso deliberativo o que la deliberación puede provocar que la ciudadanía defienda opiniones que no corresponden con sus intereses. Sobre todo será necesario vertebrar mecanismos que impidan que, al igual que ha acontecido históricamente, la opinión y los intereses de los grupos más desfavorecidos o minoritarios queden sistemáticamente marginadas.

En el ámbito de lo que se denomina como democracia deliberativa se han realizado diferentes propuestas concretas sobre cómo generar ese espacio común donde se debaten cuestiones de interés y se llega a una decisión. Algunas de ellas defienden la realización de encuestas de opinión deliberativas que tendrán como objetivo proporcionar a los decisores políticos el sentir de la población ante cuestiones concretas. Otras son modalidades diferenciadas que propugnan la conformación de grupos de ciudadanos —minipopulus— que realizan un proceso deliberativo durante un periodo de tiempo y que llevan a cabo propuestas sobre políticas concretas.

2.2. EL REPRESENTADO ACTIVO E INDEPENDIENTE

Los comicios electorales son concebidos como procesos en los que se produce tanto la selección de los representantes y de las opciones que representan como la rendición de cuentas de los mismos. A través de las elecciones, los representados seleccionan a sus representantes y las políticas que han de echar a andar si resultan electos. Acontece en este proceso un análisis prospectivo por parte de los electores sobre las actuaciones que los representantes tendrán (o deberán realizar) en el supuesto de que sean electos. Pero, igualmente, los votantes llevarán a cabo un juicio retrospectivo sobre lo que los representantes han realizado (o deberían haber llevado a cabo). Desde esta última perspectiva, las elecciones son concebidas como el momento de la rendición de cuentas.

Si nos centramos en la primera de las vertientes consideradas sobre las elecciones, selección de los representantes, nos encontramos en un contexto casi totalmente dominado en la actualidad por los partidos políticos. Sin embargo, los partidos se han ido situando en escenarios donde cada vez les es más difícil lograr el apoyo de los electores. La razón que se argumenta para explicar tal situación es el debilitamiento de los lazos tradicionales y de las lealtades entre los partidos y la población. También han disminuido su eficacia los mecanismos tradicionales de solidaridad y los incentivos materiales que los partidos podían ofrecer, esto es, se ha pasado de los fuertes partidos de masas a los partidos *catch all*²⁵ o a los *cartel parties*.²⁶ Todo ello ha afectado negativamente a los partidos en su relación con la ciudadanía. Las formaciones políticas se han visto obligadas a analizar de forma permanente las preferencias de los electores y, sobre todo, a hacer depender el apoyo de los votantes de su propia capacidad de receptividad. Y ello debido a que éstos van a ser valorados en función de sus propuestas y no tanto de su capacidad de dar respuesta concreta y resolutive a las demandas de la población. Se destaca que los representantes (los partidos) tienden, en los nuevos contextos de competencia, a realizar un análisis racional de las implicaciones futuras de sus propuestas y, sobre todo, a estar más interesados que en el pasado en conocer las fluctuaciones y cambios en las demandas de la población. Se ha señalado, pese a ello, que los representantes no han sido muy eficaces en la incorporación de las nuevas demandas sociales debido, en gran medida y de acuerdo con el modelo de *cartel party*, a que los partidos tienen pocos incentivos para ser receptivos, ya que tienen asegurada la financiación y su pertenencia al sistema.

Hay otra variable que influye en gran medida en la capacidad de los representados de actuar de forma activa e independiente, tal como es el sistema electoral. Se ha referido habitualmente que los sistemas electorales proporcionales potencian una mayor representatividad, pero una menor gobernabilidad, mientras que los sistemas mayoritarios establecerían una relación opuesta entre ambos puntos. También se ha señalado que ambas modalidades de sistema electoral se desarrollan a partir de dos visiones diferenciadas de las elecciones en cuanto mecanismo democrático y de dos imágenes distintas de la influencia de los electores a través del sistema electoral.

Otra influencia de los sistemas electorales está relacionada a la lista electoral y al tipo de voto. Así podemos encontrarnos en i) **un sistema de lista cerrada y bloqueada**, la capacidad del votante para seleccionar al candidato —individual— es limitada. El lugar que el representante ocupe en la lista va a depender no tanto de su calificación por la ciudadanía como de su posición en el interior de la formación partidaria. Son los partidos los

²⁵ Originalmente planteada por Kircheimer del «catch all party» o «partido atrapa todo», posteriormente reconstruida como «partido electoral», «profesional electoral» o «partido escoba».

²⁶ «cartel party» o partido cartel (Katz y Mair, 1995). Con este concepto los autores buscan resaltar que en las democracias actuales los partidos políticos constituyen una especie de cartel que regula la competencia entre ellos y protege su acceso privilegiado a los recursos estatales.

que se fortalecen en el proceso de elaboración de listas de candidatos que han de competir en los comicios electorales, de forma que el proceso de reclutamiento y de selección de elites dependerá de ellos. Ciertamente ello también influye en el proceso de rendición de cuentas del representante ante la población, si bien en este supuesto se entiende que el que se somete a dicha rendición no es tanto el candidato individual como el partido en su conjunto. En oposición, ii) **los modelos de listas abiertas y el tipo de voto preferencial** favorece la influencia del electorado en la decisión de quiénes han de ser los representantes, considerados éstos en términos individuales, y facilita la exigencia de responsabilidad por parte de su ciudadanía. De esta forma, diferentes planteamientos abogan por la introducción de modelos de listas, así como la adopción de tipos de votos preferenciales, con el objeto de mejorar la participación de los electores en la selección de candidatos, disminuir el poder de los partidos políticos en el reclutamiento de la elite política y mejorar la rendición de cuentas.

III. LA REPRESENTACIÓN Y LA NO SUJECCIÓN A MANDATO IMPERATIVO

La representación política nace de la relación vinculante que se dio entre los representantes y los estamentos que decían representar, se daba la figura explícita del encargo, de la representación en virtud de, sin embargo el cambio de régimen monárquico y absolutista por la república y el traslado de la soberanía del rey al pueblo, requirió del desarrollo de un cuerpo teórico que desvincule a la figura de la representación y los estamento del viejo orden; esto dio lugar entre otras cosas a la doctrina de la separación de poderes y la residencia de la soberanía en el pueblo.

En este capítulo se desarrolla brevemente el tratamiento teórico del mandato representativo no vinculante, su evolución en los procesos históricos que se dio lugar y sus alcances

3.1. EVOLUCIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO AL MANDATO REPRESENTATIVO

Giovanni Sartori nos dice que al tener su origen el concepto de representación en el derecho privado, las primeras democracias se fundaron sobre la noción de mandato imperativo. Esto puede resultar hoy una paradoja que se explica por el hecho de que los parlamentos modernos, a diferencia de sus homólogos medievales, no deben únicamente representar al pueblo, sino también gobernarlo. Un representante no habla sólo en nombre de sus electores, sino también en nombre del Estado. El mandato imperativo no puede sino desaparecer cuando un cuerpo representativo se transforma de organismo externo al Estado en organismo del Estado; paralelamente, la representación de los modernos nace cuando una delegación de mandatarios, encargada de tratar con la corona, se transforma de contraparte del soberano en órgano soberano. Es así que surge a nivel constitucional como logro de los constituyentes revolucionarios la prohibición del mandato imperativo, en ocasiones explícitamente vinculada a la soberanía de la nación, se vuelve a encontrar en las Constituciones tanto del siglo XIX como del siglo XX de la mayoría de los países europeos:²⁷ Bélgica, 1831; Italia, 1848 y 1948; Prusia 1850; Suecia 1866; Austria 1867, 1920 y 1945; Alemania 1871 y 1949; Holanda 1887; Dinamarca 1915. El caso de Estados Unidos parece distinto, en el sentido de que ninguna Constitución Estatal prohíbe expresamente el mandato imperativo. Pero esta omisión significa únicamente que los constituyentes americanos no sentían la necesidad de disciplinar lo superfluo, desde el momento en que en los Estados Unidos no se planteaba un problema de ruptura con un pasado medieval.

Hasta la revolución inglesa, la declaración de independencia de las Trece Colonias y la Revolución Francesa, la institución de la representación no estaba asociada con el gobierno. Los cuerpos representativos medievales constituían canales intermedios entre los que eran mandados y soberano: éstos representaban a alguien frente a algún otro. Pero en la medida en que el poder del parlamento crecía, y cuanto más se situaba el parlamento en el centro del organismo estatal, en la misma manera los cuerpos representativos asumían una segunda función: además de representar a los ciudadanos, éstos gobernaban sobre los ciudadanos. Y está claro que un parlamento no puede adquirir su función moderna, la de gobernar, dejando inalterada su función preexistente, la pura y simple función de representar. A un cuerpo representativo que necesita para operar en favor del Estado. Por lo tanto, es precisamente porque el Parlamento se convierte en un órgano del Estado por lo que se declara que éste representa a la nación, precisamente porque ha de poder pasar de la parte de los súbditos a la del Estado.

Sartori refiere: queda el hecho de que los parlamentos contemporáneos son llamados a operar sobre el filo de delicados equilibrios. Si asume demasiado el punto de vista de los gobernantes, corren el riesgo de atrofiarse y paralizar el gobierno: y si, por el contrario, trata de absorberlos demasiado en el Estado, —podremos decir si un parlamento asume demasiado el punto de vista del gobernante— en tal caso corre el riesgo de no cumplir ya su

²⁷ Se menciona el país y el año de su Constitución Política.

función representativa. Por otro lado, la «fictio» de la representación de la nación permite la inserción de los cuerpos representativos en el Estado: pero al mismo tiempo se enfrenta a nuevos y espinosos problemas. En base a la prohibición constitucional del mandato imperativo y de la idea de la representación de la nación, el representante no representa o no debería representar a aquellos que lo eligen: representa a la nación aunque pareciese contradictorio.

En efecto, si los parlamentarios no actúan en representación de sus distritos electorales (en el caso peruano), sino en representación de la nación en su conjunto, no habría vínculo jurídico alguno que sustente una sumisión de los representantes a eventuales instrucciones provenientes de los diversos distritos electorales, de sus representados. Por otro lado, el ejercicio de la representación de la nación no se materializa, en las decisiones de los parlamentarios individuales, sino únicamente en las decisiones tomadas por el Parlamento en tanto órgano corporativo. Esta idea reposa, a su vez, sobre el principio fundamental de la democracia representativa, según el cual la voluntad de la nación no es susceptible de manifestarse de manera directa, sino solo a través de la voluntad de un cuerpo de ciudadanos elegidos con la finalidad expresa de que concurran con sus voluntades individuales a la formación de la voluntad de la nación.

Conviene recordar que la representación hizo su aparición en los primeros tiempos de la democracia representativa, caracterizados entre otros por la inexistencia de los partidos políticos. Pero con el paso del tiempo, dichas agrupaciones políticas paulatinamente se fueron formando y desarrollando hasta llegar a constituir los partidos de masas (dicho sea de paso en actual crisis como ya lo hemos analizado). Este desarrollo tiene dos consecuencias sobre el significado de la prohibición del mandato imperativo. En primer lugar, al no existir todavía en aquel entonces los partidos políticos, dicha prohibición fue interpretada únicamente en relación con los electores, quienes ya no podían hacer valer sus indicaciones ante los representantes que acababan de elegir. Y, en segundo lugar, los partidos aparecen como organizaciones intermediarias entre los ciudadanos y representantes, en la medida que su infraestructura partidaria suele ser un medio indispensable para materializar la elección de los candidatos que dichos partidos propongan a la ciudadanía. Dicho de otro modo, la prohibición del mandato imperativo debe ser enfocada en la actualidad no solo en función de los electores, sino también en función de los partidos políticos de cuyas filas provienen los congresistas o que han apoyado tal o cual candidatura. Así, se debería entender que los parlamentarios no estarían obligados a recibir ni acatar instrucciones provenientes tanto de sus distritos electorales como tampoco de los partidos políticos a los que estuvieren afiliados o simplemente vinculados. Cabría por ello preguntarse hasta qué punto podrían los representantes considerarse legítimamente libres de tener que acatar las indicaciones provenientes de los partidos políticos con cuyo apoyo pudieron ser elegidos al Parlamento (votar diferente al partido de origen), o deciden pasar a integrar grupos parlamentarios distintos en el transcurso del tiempo que dure su mandato. Por ende la representación no sujeta a mandato imperativo, tiene aquí un gran dilema, sin embargo, no deja de ser una realidad que sería poco razonable intentar pasar por alto. Este dilema en donde los partidos y su influencia en la representación, ha alcanzado ribetes constitucionales; recibe la siguiente argumentación: «los parlamentarios representan a la nación, pero ejercen tal representación en nombre de los partidos y organizaciones que facilitaron su elección» y que, más aún, «el que no estén sujetos a mandato imperativo no debe interpretarse como independencia absoluta y deslealtad partidaria. Al contrario, son voceros y expresan el punto de vista de sus movimientos, coordinando con ellos a través de sus respectivas estructuras y defendiendo sus propuestas programáticas».²⁸

²⁸ BERNALES BALLESTEROS, Enrique, con la colaboración de Alberto OTAROLA PEÑARANDA. La Constitución de 1993: Análisis Comparado. Quinta edición. Rao. Lima, 1999., pág. 445 y 446.

IV. ENFOQUE SOBRE LA REPRESENTACIÓN Y SUS RELACIONES CON LAS FUNCIONES DE LEGISLACIÓN Y CONTROL

La representación política contemporánea presupone la participación de un actor intermediario, como son los partidos políticos. La institucionalización de estos determinarán el papel protagónico o secundario de la representación política, es decir del margen de maniobra de los representantes frente a las posiciones e instrucciones de los partidos políticos.

En este sentido, se desarrolla el estilo de la representación en función de estas variables. Asimismo se repara en el papel de agregación que juegan en la conformación de bloque políticos (mayoría y oposición) fundamentales para el proceso de toma de decisiones, tanto a niveles generales como el Pleno del Congreso y a niveles específicos como las comisiones ordinarias.

También se desarrolla las funciones específicas del parlamento como institución y como expresión colegiada de los representantes.

4.1. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SUS RELACIONES²⁹

La representación política democrática es una relación, o mejor un sistema de relaciones entre gobernantes y ciudadanos caracterizado por un elevado grado de articulación institucional. El circuito de la representación constituye el eje institucional central de los regímenes democráticos.

A pesar de los cambios presentados por nuestra sociedad globalizada, las instituciones parlamentarias, aunque marcadas por profundas transformaciones a lo largo de la evolución de la democracia contemporánea, siguen siendo en los países bajo este régimen una sede obligada del proceso de toma de decisiones, un canal privilegiado de reclutamiento de los políticos y, por lo tanto, una puesta en juego significativa de la competición electoral. Las asambleas parlamentarias no son necesariamente la única expresión institucionalizada del circuito de la representación democrática, dada la posibilidad de que incluso el vértice del ejecutivo (como en los regímenes presidencialistas) esté ligado directamente y de forma autónoma al proceso electoral y, por lo tanto, asuma un valor representativo independiente.

4.1.1. LA CUESTIÓN DE LOS AGENTES MEDIADORES DEL PROCESO REPRESENTATIVO

Una relevancia crucial para la forma de las instituciones parlamentarias es la evolución histórica y las variaciones nacionales de las modalidades organizativas, del modus operandi y del propio rol político de los parlamentos en el ámbito de los regímenes democráticos han estado fuertemente condicionadas por esta variable. De ésta dependen, de hecho, no sólo una serie de características individuales bastante relevantes de los componentes de las asambleas parlamentarias, sino sobre todo las modalidades de agregación colectiva en el interior de éstos. Los numerosos estudios han revelado la incidencia que ha tenido la afirmación de los partidos como principales actores de la mediación representativa.

En líneas generales los parlamentos contemporáneos se configuran como asambleas de sujetos colectivos, es decir, de partidos, de una forma bastante más clara de lo que había sucedido en el siglo XIX. Respecto a este modelo el

²⁹ Maurizio: «Parlamentos y representación» en Gianfranco Pasquino y Stefano Bartolini. (comps): Manual de Ciencia Política, Alianza, Madrid, 1986. Secciones 1, 2 y 4 pp. 265-279 y 287-297. De este trabajo presentamos un resumen en este capítulo.

Congreso Norteamericano, con su fuerte caracterización individualista, se presenta como un caso bastante peculiar. En éste el escaso grado de estructuración de los partidos permite a los parlamentarios individuales gozar de márgenes de autonomía bastante más amplios de lo que existen normalmente en los demás parlamentos, incluso si esto no anula completamente la línea de división partidista que sigue siendo siempre un elemento significativo de articulación de la institución parlamentarias.

La estructuración más claramente partidista de los demás parlamentos, por otro lado, no ha de ser interpretada de un modo excesivamente simplista como a veces lo ha sido en la literatura acerca del «declinar de los parlamentos». En primer lugar, como han podido señalar algunos estudios empíricos, incluso en los parlamentos tradicionalmente considerados más partitocráticos como el inglés, no podemos reducir totalmente la estructura parlamentaria a su articulación partidista. La cohesión de los partidos en el parlamentos no es absoluta como testimonia la presencia significativa de disidencias individuales y de grupo en cuestiones de voto. Además estos fenómenos, lejos de poder ser considerados como un puro residuo histórico, mostrarían en los últimos tiempos una tendencia al crecimiento. La presencia de disidencias puede asumir un peso importante en parlamentos sin embargo caracterizados normalmente por la disciplina partidista cuando las reglas de procedimiento de la asamblea fomentan las formas secretas de voto respecto a las públicas, debilitando de este modo el control de los grupos parlamentarios sobre sus miembros.

Se debe de añadir, que la estructura efectiva de las asambleas parlamentarias no puede reconstruirse únicamente sobre la base de las manifestaciones más visibles de las complejas actividades en las que están comprometidas, es decir, los votos. Incluso permaneciendo en el ámbito de la actividad legislativa sería necesario además del comportamiento del voto señalar todo aquello que sucede anteriormente, desde la presentación de las propuestas legislativas, a las enmiendas presentadas a lo largo de su examen, a la rapidez del iter legislativo, ***para poder valorar de forma menos esquemática la relación entre sujetos parlamentarios individuales y colectivos.*** Indicadores como el número de proposiciones de ley de iniciativa parlamentaria (en lugar de las gubernativas) o incluso mejor la tasa de éxito de aquellas aprobadas, pero también el número y el éxito de las enmiendas introducidas por los partidos en los enfrentamientos de la legislatura oficial (es decir, esencialmente la de la iniciativa gubernamental) y la facilidad y la prontitud con que éstas alcanzan la meta pueden proporcionar un cuadro más completo del peso respectivo de los dos tipos de sujetos.

a. El nivel individual y el nivel colectivo (partidista)

La cuestión de la relación entre el nivel individual y el nivel colectivo (partidista) de articulación del parlamento no se resuelve en el grado de autonomía de los parlamentarios individuales con respecto a las agrupaciones partidistas y a su liderazgo. Igualmente crucial es valorar cuáles son las bases de la autoridad de los partidos y de su liderazgo en el ámbito del parlamento. Al respecto se pueden trazar dos modelos polarizados:

- a. El del partido cuyo liderazgo tiene su fuente de legitimación esencialmente en el grupo parlamentario, que representa, por ello, el verdadero centro de gravedad del propio partido. Los parlamentarios constituyen efectivamente la base de la autoridad del partido como estructura colectiva de la vida parlamentaria; su importancia efectiva (aunque no necesariamente distribuida de forma paritaria) tenderá a manifestarse bastante más en la capacidad de influir en la formación de las decisiones del grupo que en la de sustraerse a su disciplina partidista.
- b. El del partido cuyo liderazgo extrae su investidura formal y sustancial del aparato organizativo extraparlamentario y la dirección del grupo parlamentario, por cuanto que formalmente puede ser elegida por los miembros de éste, esencialmente no es otra cosa, ni más ni menos, que la proyección del «partido de los afiliados». Los parlamentarios se presentan, por el contrario, como el brazo ejecutivo de un partido que define su posición en ámbitos extraparlamentarios. En la práctica se ha revelado muy difícil mantener su pureza. El hecho es que ello presupone un estrecho control sobre las carreras políticas del personal

parlamentario por parte del partido externo para evitar la consolidación de espacios de autonomía de los elegidos.

Ambos modelos son, por lo tanto, compatibles con una estructuración «partidocrática» del parlamento, pero expresan dos variantes profundamente distintas desde el punto de vista del significado de la propia institución parlamentaria. Sin embargo, hay que decir que, si en principio la definición de estos dos modelos puede ser bastante clara, su traducción práctica será probablemente menos nítida.

Se plantea **un modelo más híbrido** en el cual la autoridad del partido externo es ciertamente preminente pero en ningún caso absoluta y para afirmarse debe adquirir por medio de la negociación el consenso de una clase parlamentaria con recursos autónomos, pero incluso, y más aún, en términos de dominio de las técnicas de acción parlamentaria y de control de las posiciones de autoridad en el seno de la institución. La manifestación de las disidencias parlamentarias, claras u ocultas, en relación al liderazgo de los grupos partidistas, será el signo de una falsa solución de este problema.

4.1.2. LA REPRESENTACIÓN EN LA ESTRUCTURA DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS

La estructura concreta de una asamblea parlamentaria está fuertemente condicionada por las modalidades de agregación de sus miembros y, entre éstas, en particular por aquellas de naturaleza partidista. En la medida en que el potencial más o menos manipulador y reduccionista de los diferentes sistemas electorales, asociándose a ciertas características de los partidos (nivel de estructuración, difusión a escala nacional, etc.) es capaz de influir en el grado de fraccionamiento del sistema de partidos, repercutirá también automáticamente en el grado de fragmentación de la asamblea parlamentaria.

Pero las características estructurales de los parlamentos no se definen únicamente en relación al proceso representativo y a sus modalidades organizativas, sino también en relación al proceso de toma de decisiones y de gobierno en cuyo centro se sitúa el parlamento. En concreto, en lo que se refiere a esta responsabilidad los parlamentos han desarrollado tradicionalmente algunas importantes articulaciones estructurales: *las relaciones mayoría-oposición, y por otro al sistema de las comisiones.*

a. Las relaciones mayoría-oposición

Las relaciones entre mayoría y oposición, han representado y representan todavía hoy, la contribución institucional más significativa del parlamentarismo a la solución de la dificultad crucial de la democracia moderna: el logro de un equilibrio entre el reconocimiento de la disensión y la exigencia de consenso. Como sabemos los parlamentos democráticos en su estructura son **pluralistas**; en cuanto es la única institución que consiente la presencia conjunta, no saludable pero continua, de todos los sujetos políticos (que superan el umbral de la representación establecida por los mecanismos electorales) los parlamentos son, de un modo muy evidente, la «vitrina» del pluralismo. Para el funcionamiento de este pluralismo se ha construido un complejo y sofisticado instrumental de reglas y procedimientos para permitir a esta pluralidad de sujetos **modalidades ordenadas de expresión, un lugar de toma de decisiones, sobre la base de la decisión política.**

Así hay que observar que si en el texto constitucional la regla **mayoritaria simple es dominante** (salvo en aquellos campos en los que está en juego la tutela de las minorías). Cuanto más prevalece en la práctica la regla mayoritaria simple, tanto más clara será también la articulación del parlamento en «mayoría» y «minoría». Por el contrario, cuanto más se aproxima a la regla de la unanimidad menos relevante será la distinción entre estos dos polos, uno de los cuales —la minoría— tenderá a desaparecer. Además, en la hipótesis de la existencia de grandes coaliciones la modalidad de gestión y de mantenimiento de éstas adquirirá mayor relieve.

En las formas de gobierno parlamentarias esta dimensión de la articulación estructural de los parlamentos (independientemente de la forma concreta que asumirá después) está vinculada de un modo particularmente

estrecho a la exigencia de «producir» y legitimar al ejecutivo. El binomio mayoría/minoría tiende a adquirir incluso el valor del otro par gobierno/oposición. Por el contrario, en las formas puras de gobierno presidencial con el distanciamiento del ejecutivo de la mayoría parlamentaria las dos articulaciones mayoría/minoría y gobierno/oposición no son necesariamente superpuestas: la posición del gobierno puede también coincidir sistemáticamente con la posición de la minoría parlamentaria y, por lo tanto, la mayoría parlamentaria puede asumir el rol de la oposición. Además, dada la necesidad que tiene el ejecutivo de disponer de una mayoría parlamentaria para realizar su propio programa de gobierno, una situación de disparidad entre presidencia y mayoría parlamentaria se traducirá en un fuerte incentivo para atenuar la línea de estructuración del parlamento en mayoría y minoría mediante técnicas de negociación que atraviesan esta línea de división.

En el caso de los gobiernos minoritarios que en algunos países tienen una relevancia no despreciable. En su base está generalmente la ausencia de una mayoría positiva en el parlamento, y por lo tanto se permite operar a una minoría como si gozase del estatus de ésta y en consecuencia expresar el gobierno. Se trata, por ello, de una situación distinta de la que se presenta en un régimen presidencialista cuando la mayoría presidencial y la parlamentaria no coinciden. Pero incluso este caso determina la necesidad que tiene el gobierno (y su base parlamentaria) de negociar con la oposición o con parte de ésta.

b. La articulación en comisiones

Basada en las exigencias operativas de las instituciones parlamentarias, la articulación en comisiones es de suma importancia. Las dimensiones numéricamente amplias de las asambleas, el volumen y la tecnificación del trabajo parlamentario han producido en todos los parlamentos, junto a la modalidad asamblearia de organización, la de la organización en comisiones. Entre los factores que son relevantes para determinar la importancia del sistema de las comisiones se debe citar su especialización funcional y la duración de las mismas, además de una serie de características de los miembros y del liderazgo entre los que la estabilidad tiene un peso similar. En líneas generales, será más fuerte un sistema de comisiones con comisiones especializadas en lugar de no especializadas, un sistema con comisiones permanentes en lugar de uno con comisiones constituidas ad hoc. En cuanto al liderazgo, los aspectos a controlar conciernen a los criterios de selección y al grado de consolidación institucional. Cuanto más estable sea la composición de las comisiones en el tiempo tanto más probable será que la especialización funcional de estos organismos se asocie a una especialización ya sea técnica o política (es decir, en el sentido de una representación de intereses particulares) de los parlamentarios que las componen.

4.2. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

Las clasificaciones de las funciones parlamentarias son naturalmente múltiples. Entre tantas nos limitaremos aquí a recordar la clásica de **Bagehot**. En ella, de hecho, se han inspirado muchos otros. En el libro *The English Constitution* el autor inglés enumera las siguientes funciones:

1. **La electiva** (es decir, de designación del ejecutivo)
2. **La expresiva** (es decir, de transmisión de las orientaciones populares)
3. **La educativa** (es decir, de elevación de las opiniones populares)
4. **La Informativa** (es decir, de comunicación de los intereses de las minorías)
5. **La legislativa**
6. **La financiera**

De un modo sintético se podría hablar de **funciones de representación** (funciones 2, 3 y 4); **de control sobre el gobierno (función 1)** y de **elaboración política** (policy-making) (funciones 5 y 6).

4.2.1. FUNCIONES DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

En primer lugar está la cuestión del sujeto de la acción representativa: ¿los parlamentarios individuales o el parlamento en su conjunto? Es necesario preguntarse hasta qué punto estas dos realidades pueden ser consideradas equivalentes e intercambiables.

El carácter asambleario del parlamento constituye un contexto propicio para la presencia de una pluralidad de intereses, opiniones y puntos de vista como no son capaces de ofrecer los demás ámbitos de la política: gobierno, vértices de los aparatos partidistas o de los grupos de interés organizados (incluso cuando en su interior existen estructuras asamblearias están bien lejos de poseer el nivel de institucionalización y de incidencia de los parlamentos).

Los incentivos para un cierto grado de cooperación entre las fuerzas políticas representadas en el parlamento nacen de la propia forma organizativa de la institución y de su responsabilidad en la toma de decisiones.

En cuanto órganos de toma de decisiones, los parlamentos son «máquinas» extremadamente pesadas en primer lugar a causa de sus dimensiones, después por su carácter poco jerárquico que permite a todos sus miembros individuales amplias posibilidades de intervención, y finalmente por el carácter público y dialogante de sus procedimientos.

El control parlamento-ejecutivo se realiza allí donde, como en el caso de los sistemas presidenciales, la forma de gobierno determina la separación entre las dos instituciones y en particular cuando la mayoría parlamentaria y la presidencial no coinciden. El parlamento se siente legitimado para controlar al ejecutivo, la presidencia (democráticamente elegida) se cree autorizada a controlar el parlamento. ¿Qué ocurre entonces con la noción de control? Ante todo es necesario extenderse sobre el tema del control en sí mismo. Si éste se refiere al parlamento en su conjunto se puede hablar de su control sobre el gobierno en una acepción muy general y más estructural que funcional de la palabra: es decir, en el sentido de que determina el carácter «parlamentario» del propio gobierno en el doble significado que se ha mencionado con anterioridad (un gobierno de parlamentarios y que se apoya sobre la mayoría parlamentaria). Pero si se quiere ir más allá de este significado para referirse a actividades específicas (vigilancia, examen, investigación) no se puede hablar ya de un modo genérico de parlamento, sino que es necesario especificar sus partes. Por lo menos será necesario hablar de mayoría y de oposición. En la medida en que precisamente el carácter «parlamentario» del gobierno exige un control de éste sobre la mayoría parlamentaria, la función parlamentaria de control, entendida como examen público de la actividad del gobierno, será básicamente una prerrogativa de las fuerzas de la oposición. Mientras que, por otra parte, de la mayoría se deberá esperar más bien un apoyo público a la acción del gobierno. Así mismo normalmente la acción de la mayoría asumirá más bien la forma de presiones y consultas en privado con el gobierno. Por lo tanto, en sentido técnico la función de control del parlamento sobre el gobierno es esencialmente una función llevada a cabo por las «minorías» parlamentarias. En consecuencia, se confía en los instrumentos de los cuales éstas pueden disponer: por un lado, el instrumento de la publicidad; por el otro, el de la posibilidad de obstaculizar la actuación de los programas del gobierno; en ocasiones, realizando alianzas de hecho con los sectores descontentos de la mayoría. Desde este punto de vista el instrumento del voto (por ejemplo, sobre las mociones de censura al gobierno o a un ministro, pero también sobre los presupuestos o sobre otras leyes de iniciativa gubernamental) será utilizado por la oposición más que por su eficacia en dar lugar a una caída del gobierno (a excluir salvo en una situación de descomposición de la mayoría), por la posibilidad que ofrece de sacar a la luz las tensiones internas de la mayoría.

Así mismo debemos tener en cuenta las propuestas para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, que pasan en su mayoría por involucrar más a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Una medida concreta sería la configuración de redes (policy networks) constituidas por todos los sectores que pueden estar involucrados en el diseño y puesta en marcha de una política pública y que cubrirían un amplio abanico de campo de actuación. La rendición de cuentas exige la publicidad de los actos y de las (no) decisiones de los

representantes. Es necesario que la política sea publicitada. Sólo con el acceso a la información se podrá contar con una ciudadanía bien informada y que podrá participar. La calidad de la accountability está relacionada con la existencia de pluralismo informativo y de medios de comunicación independientes.

La función legislativa; es frecuente la observación acerca de una tendencia de hecho a la desposesión del parlamento por parte del ejecutivo en el campo de la función legislativa. En líneas generales el predominio de la iniciativa gubernamental es bastante claro, se puede señalar que el dominio gubernamental sobre la actividad legislativa se debe además al mayor grado de éxito de sus propuestas de ley. Sin embargo no debemos olvidar que en el proceso legislativo hay dos momentos, inicial y final, surgiendo en el inter del proceso legislativo la posibilidad de que se aporten modificaciones a los proyectos de ley. El examen de las enmiendas aportadas a la legislación de iniciativa gubernamental es, por lo tanto, un elemento posterior necesario para evaluar la distribución de la influencia sobre la producción legislativa entre los distintos componentes parlamentarios. Por ende podemos decir que de alguna manera el representante parlamentario mantiene su función legislativa, pues se resiste a convertirse en una mera mesa de partes del ejecutivo.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN PRIMERA

SOBRE EL ORIGEN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La representación política en el medioevo comenzó como una institución de los gobiernos monárquicos y aristocráticos. Fue en Inglaterra y en Suecia, en los cuales se dieron las primeras asambleas convocadas por los nobles para tratar las más cruciales decisiones del Estado, pero básicamente era un mandato con mandato imperativo.

Edmund Burke es el personaje pionero del cambio en la noción de la representación; en su discurso a los electores de Bristol. Así comienza a verse que la representación no se debe a un grupo en particular sino que se debe a la nación; para esta idea clásica, liberal, la representación emana de individuos «libres e iguales»: en el proceso electoral. En el proceso de selección del representante, el mercader es igual que el artesano y el noble es igual al campesino. Las elecciones son un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, no refuerzan las divisiones sino que las atenúan y las compensan.

Sin lugar a dudas las discusiones sobre la conceptualización de la representación política es muy vasta; nos hemos permitido presentar las propuestas de: Giovanni Sartori, quien propone diferenciar tres diferentes perspectivas de la representación: una jurídica, otra sociológica y otra política. Hannah Pitkin, realiza un exhaustivo estudio de todas aquellas dimensiones a través de las cuales puede entenderse el concepto de representación política. Las dimensiones establecidas por la autora son: i) la representación como autorización; ii) la representación como responsabilidad; iii) la representación descriptiva; iv) la representación simbólica; y v) la representación como actuación sustantiva.

José Pedro Galvão De Sousa, distingue tres aspectos de la representación política: la representación por el poder, la representación ante el poder y la representación en el poder.

SOBRE LAS RELACIONES ENTRE EL REPRESENTANTE Y EL REPRESENTADO

En este capítulo analizamos la representación como receptividad. Así unos representantes demostrarán su receptividad si ponen en marcha las medidas percibidas por los ciudadanos como óptimas; los mecanismos que permiten que los ciudadanos hagan llegar sus demandas a los políticos; los instrumentos que posibilitan la participación de los ciudadanos en el proceso de conformación de los órganos que toman las decisiones; la propia elaboración de la decisión, así como el proceso mediante el cual se discute y se llega al acuerdo de qué disposición se va a tomar (o no).

Un segundo tópico de este capítulo, es ver cómo a través de los comicios electorales, los representados seleccionan a sus representantes y las políticas que han de echar a andar si resultan electos. Acontece en este proceso un análisis prospectivo por parte de los electores sobre las actuaciones que los representantes tendrán (o deberán realizar) en el supuesto de que sean electos. Pero, igualmente, los votantes llevarán a cabo un juicio retrospectivo sobre lo que los representantes han realizado (o deberían haber llevado a cabo). Así el representado llega a tener un rol activo e independiente en la elección de su representante.

SOBRE LA REPRESENTACIÓN Y LA NO SUJECIÓN AL MANDATO IMPERATIVO

La representación como mandato imperativo desaparece cuando un cuerpo representativo se transforma en una delegación de mandatarios, encargada de tratar con la Corona, se transforma de contraparte del soberano en órgano soberano. Así surge a nivel constitucional como logro de los constituyentes revolucionarios la prohibición del mandato imperativo, en ocasiones explícitamente vinculada a la soberanía de la nación.

SOBRE LOS ENFOQUES SOBRE LA REPRESENTACIÓN Y SUS RELACIONES CON LAS FUNCIONES DE LEGISLACIÓN Y CONTROL

En este capítulo hemos analizado las relaciones que existen en la Representación Política, como se han originado los agentes mediadores del proceso representativo pasando por el nivel individual al colectivo (partidarista). Pero en este análisis es de tener en cuenta que la representación fundamentalmente (sin ser la única) se da en la estructura de las asambleas parlamentarias en la cual se observan las relaciones de mayoría –oposición (minoría) y como estas obedecen al origen del tipo de apoyo obtenido en las urnas, la que finalmente le da el rol en el parlamento. No menos importante es analizar como la representación se realiza en el trabajo en comisiones y estas se articulan con el trabajo en la asamblea plenaria parlamentaria.

Finalmente, en este capítulo vemos como la labor legislativa y de control se dan desde la funcionabilidad de la representación.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayuso Miguel. «La representación política en la Edad Contemporánea».
- 1997 BECK, U. «La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva». En U. Beck, A. Giddens y S. Lash, *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza.
- 1999 BERNALES BALLESTEROS, Enrique, con la colaboración de Alberto Otarola Peñaranda. *La Constitución de 1993: Análisis Comparado*. Quinta edición. Rao. Lima.
- 1986 COTTA, Maurizio, «Parlamentos y representación» en Gianfranco Pasquino y Stefano Bartolini. (comps): *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid. Secciones 1, 2 y 4 pp. 265-279 y 287-297.
- DAHL, Robert: «La democracia y sus críticos». Paidós. Barcelona, España.
- 1972 EDMUND, Burke: *Speech to the electors of Bristol*, citado por Hanna Fenichel Pitkin en *The concept of representation*, California.
- 1996 HELD, D. «Modelos de democracia». Madrid: Alianza.
- 2001 MÁIZ, R. «Teoría normativa y análisis empírico de la Democracia en Robert Dahl». En *Teorías políticas contemporáneas*, compilado por R. Máiz. Valencia: Tirant lo Blanch.
- 1998 MANIN, Bernard: *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial, España.
- 2004 MARTÍNEZ, María Antonia, «La representación política y la calidad de la democracia», en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, N° 44.
- 1985 MILL, John S. «Del gobierno representativo». Tecnos, Madrid.
- 1999 NORRIS, P. «Institutional Explanations for Political Support». En *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, compilado por P. Norris. Oxford: Oxford University Press.
- 1985 PITKIN, Hanna. «El concepto de representación política». Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- 1992 SARTORI, Giovanni. «Representación». En G. Pasquino. *Elementos de Ciencia Política*. Madrid, Alianza Editorial, pp. 225-242.
- 1991 SARTORI, Giovanni: *Teoría de la democracia*. Tomo II. Los temas clásicos. Alianza Universidad, México.

SECCIÓN SEGUNDA:

CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PABLO PALOMINO CASTRO³⁰

*Secretario Técnico de la Dirección general Parlamentaria
Congreso de la República del Perú*

³⁰ Abogado, egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de Maestría en Ciencias Políticas en la misma universidad. Trabaja en el Congreso de la República desde el año 1993, habiendo desempeñado funciones en la Comisión de Constitución y Reglamento, durante el intento de reforma constitucional de los años 2001 a 2003. Se ha desempeñado como especialista en el Departamento de Relatoría y Agenda (2004-2006) y en el Departamento de Comisiones, siendo asignado a la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, a la Comisión de Ética Parlamentaria y a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Desde el año pasado se desempeña como Secretario Técnico de la Dirección General Parlamentaria.

A comienzos del siglo los manifestantes antigubernamentales en Argentina utilizaron como consigna «que se vayan todos!» para graficar su rechazo al conjunto de la representación política que, a su juicio, era solidariamente responsable de la grave crisis económica por la que atravesaban. Doce años después, el descontento contra los políticos no ha disminuido, por el contrario, ha encontrado nuevos escenarios en los cuales se expresa, mezclándose así el reclamo por un nuevo modelo de representación política, con el de soluciones a la crisis económica que sacude a los Estados Unidos y a Europa occidental. Actualmente, las marchas de los «indignados» españoles, o las manifestaciones del movimiento «Occupy Wall Street», o de los huelguistas griegos, tienen en común el rechazo a los políticos, sin distinción, como los causantes, por acción u omisión, de la crisis económica.

Esta situación solo revela la crisis del modelo de representación política, característico de la democracia moderna. La idea, nacida en los albores del industrialismo y de las revoluciones burguesas, de que la Nación escogía un conjunto de representantes para que la gobernara en su nombre, está hoy en cuestión, y se están planteando diversos mecanismos para obligar a que la representación parlamentaria adopte determinadas decisiones, incluso en contra de su opinión.

En esta sección analizaremos las instituciones de la democracia representativa, en particular, a los partidos políticos, como punto de partida para el estudio de este problema. La idea es entender a la democracia como fue diseñada y aplicada en los últimos siglos a fin de poder entender la dimensión real del problema al que hoy se enfrenta.

I. LA DEMOCRACIA³¹

La democracia que vivimos actualmente tiene sus raíces en los gobiernos de la Antigua Grecia, pero ha evolucionado de manera sustantiva frente a este modelo original. Como fruto de peculiares circunstancias históricas, en particular su disputa con el régimen monárquico absolutista, la democracia estableció mecanismos y formulas para permitir la participación de los ciudadanos, ampliando este último concepto hasta llegar al concepto moderno de «sufragio universal».

Pero al mismo tiempo que se desarrollaba como sistema político, la democracia vinculaba su existencia al desarrollo económico impulsado por el capitalismo, en el cual las disputas sociales generaron el reconocimiento de un largo conjunto de derechos y obligaciones atribuidos a todas las personas. Con su consolidación la democracia adquirió un nuevo referente, era el espacio dentro del cual se garantizaban, protegían y desarrollaban los derechos y deberes de las personas.

Este capítulo está dedicado a las teorías formuladas a partir del estudio de la democracia, de los elementos que la definen, así como de los atributos que posee, así como de los sistemas de gobierno que de ella se derivan. También estudiaremos la evolución de la democracia moderna, su consolidación como democracia representativa, así como su desarrollo, para convertirse en el soporte político de los derechos humanos y de la convivencia ciudadana establecidos en diversos textos constitucionales.

1.1. DEFINICIONES

A pesar de que, como una consecuencia del fin de la Guerra Fría, se la ha aceptado como la forma de gobierno más deseable y difundida, la democracia afronta serios inconvenientes a la hora de sus definiciones, ya que, paradójicamente, es uno de los conceptos que más divergencias y controversias sigue planteando entre quienes la estudian.

Así, Sartori³² distingue tres aspectos que deben considerarse cuando se define a la democracia:

- b. **La democracia como principio de legitimidad**, que apela al concepto de la democracia participativa. Postula que **el poder deriva del pueblo** y se basa en el consenso verificado de manera objetiva (a través del voto), no presunto, de los ciudadanos. En ello coincide con Huntington³³ quien señala que si la definición de la democracia apela a las fuentes de la autoridad, la connotación más recurrida es la democracia como «gobierno del pueblo». Sartori agrega que en la democracia el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por la presencia institucionalizada de elecciones libres y recurrentes. En los regímenes democráticos no se aceptan autoinvestiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. Puede apelarse a la figura de la **democracia participativa**, donde la toma de decisiones prevé la mayor participación posible de los ciudadanos y donde uno de sus pilares es el respeto a derechos considerados básicos: los derechos civiles (el respeto del imperio de la ley, a la libertad de tránsito, a libertad de expresión, a la libertad de prensa, entre otros) y políticos (elecciones limpias, sufragio universal, respeto al voto, a la división de poderes, etc.).

³¹ Los contenidos de las páginas 3 a la 9 del presente documento han sido recogidos del documento de trabajo «Las Dimensiones de la Democracia» que forma parte del Marco Conceptual del instrumento denominado Índice de Desarrollo Democrático elaboración conjunta de la Fundación Konrad Adenauer y de Polilat que analiza y mide el comportamiento democrático de los países latinoamericanos. Disponible en: www.idd-lat.org/cm/uploaded_files/.../76_Marco%20Conceptual.pdf

³² SARTORI, Giovanni, «Elementos de teoría política», Alianza Editorial. Madrid. 1987.

³³ HUNTINGTON, Samuel, La Tercera Ola. La democratización a final del siglo XX.

Estos principios de la democracia participativa se expresan en un régimen que define los derechos y deberes de todos los participantes.

- c. **La democracia como sistema político**, en la cual la definición tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del mismo. En esta definición se apela al concepto de la **democracia representativa** por la que se entiende que **el poder se transmite por medio de mecanismos representativos**.

Señala Sartori que el hecho de que en los regímenes democráticos se presentan algunas instituciones de la democracia directa, como el referéndum o plebiscito, no obsta para que las democracias sean indirectas, es decir, gobernadas por representantes elegidos por los ciudadanos para que ejerzan el poder en su nombre.

- d. **La democracia como ideal**. La democracia como es en la realidad, no es la democracia como debería ser. La democracia es ante todo y por encima de todo un ideal. El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión entre lo ideal y lo real que hace que ésta sea perfectible. Los regímenes democráticos contemporáneos se caracterizan por el hecho de que la ciudadanía y los partidos políticos que la representan están buscando permanentemente un modo de hacer que la sociedad y el régimen político sea cada vez «más democrático».

Los fines que persigue la democracia pueden ser el bienestar humano, la igualdad, la justicia, los derechos humanos, la realización del individuo, la libertad, el bien común, etc. La dificultad de este modo de plantear la definición es que cada autor presenta su propio listado de fines. Sin embargo, la coexistencia de estas diferentes corrientes, y su implementación práctica, permite que la sociedad construya y cuestione, de manera continua, su ideal democrático.

1.2. ATRIBUTOS DE LA DEMOCRACIA

Más recientemente se ha planteado el tema de abordar la medición del **desarrollo democrático**, buscando un conjunto de indicadores objetivos que definan el comportamiento de los actores del régimen, de las instituciones y procesos que integran el sistema y el nivel de cumplimiento de sus fines. Estas definiciones se detienen en el análisis de los procedimientos democráticos de un régimen y no en las políticas sustantivas o los resultados democráticamente deseables que el régimen genera y vinculan a la democracia con «características o atributos básicos» que deben manifestarse en el tiempo.

Quienes plantean esta aproximación conceptual de la democracia señalan que en el presente siglo, el desafío es resolver la cuestión de la valoración de la democracia como un modo de vida, como un fin o ideal que debe buscarse, entendiéndola como un **sistema político, con características procedimentales propias, que tiende a fines socialmente consensuados en referencia a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos**.

Estas definiciones procedimentales de la democracia se formulan desde dos perspectivas:

- Las que se detienen en considerar un mínimo de requisitos.
- Las que proponen ampliar los requisitos democráticos yendo más allá de los requisitos «institucionales» del régimen.

En esta orientación podemos citar, en primer lugar, a Dahl³⁴ quien establece una serie de «criterios esenciales de un orden político democrático»:

- a. El derecho de voto;
- b. El derecho a ser elegido;

³⁴ DAHL, Robert, La Poliarquía, Ed. Tecnos. Madrid (Edic. original: 1971).

- c. El derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos;
- d. Elecciones libres y justas;
- e. Libertad de asociación;
- f. Libertad de expresión;
- g. Fuentes alternativas de información
- h. Instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia.

Frente a lo antes dicho, Lijphart³⁵ señala que el funcionamiento continuo de procedimientos democráticos no necesariamente está asegurado en el tiempo, por lo que debe considerarse el período de tiempo o durabilidad de la democracia, ya que ésta debe estar razonablemente consolidada o al menos no debe ser una experiencia efímera y de corta duración. Asimismo, plantea los siguientes indicadores para medir la calidad democrática:

- a. **Representación de las mujeres** (representación parlamentaria, representación en el gabinete), señalando que pueden servir como indicadores indirectos de cómo están representadas las minorías en general.
- b. **Igualdad política**, medida a través de la ausencia de grandes desigualdades económicas (relación ricos-pobres), las cuales tienen incidencia en la igualdad ciudadana.
- c. **Participación electoral**. Según Lijphart «muestra hasta qué punto los ciudadanos están interesados en ser representados».
- d. **Satisfacción con la democracia**. Sólo puede medirse a través de encuestas que consulten a los ciudadanos si están satisfechos con la forma en que funciona la democracia en su país, siendo un ejemplo ilustrativo de estudios de este tipo el Latinobarómetro.
- e. **Proximidad (o distancia) gobierno-votante**. Se mide la distancia entre la posición del gobierno, en la escala izquierda-derecha, y la posición del votante mediano.
- f. **Responsabilidad y Transparencia**. Se mide a través del índice de corrupción.
- g. **Requisito del gobierno de la Mayoría**. Subrayando que éste es un requisito fundamental de la democracia. Aquí cuenta que el gobierno sea apoyado por la mayoría de los parlamentarios (en los sistemas parlamentarios) o que esté ocupado por un gobernante elegido por la mayoría del voto popular (en los sistemas presidenciales).

Francisco Weffort³⁶ considera que «para que un país sea considerado democrático debe contarse con algún nivel de igualdad social».

Collier y Levitsky³⁷ establecen que se considera a la democracia no en abstracto sino desde una perspectiva integradora, relacionándola con conceptos inherentes a gobierno, gobernanza, gobernabilidad, política, orden político, sociedad, momento, sistema y régimen; agregando que «la mera existencia o persistencia de los «procedimientos» democráticos básicos no es garantía de la existencia de un amplio rango de resultados políticos, económicos y sociales que asociamos con la democracia. Muchas nuevas democracias en muchas partes del mundo (América Latina, este de Europa) sobreviven, pero no crecen».

Como se ve hasta aquí, hay un fuerte pronunciamiento en considerar a los **atributos del régimen** como la variable clave para la delimitación de la democracia, pero para muchos esto sólo no alcanza. Sin embargo, las críticas a este tipo de definición de la democracia se centran en que desde estas perspectivas sólo se define una **Democracia Formal**. Para definir a una democracia deben considerarse tanto los atributos formales relativos al régimen democrático como también deben distinguirse los atributos que dan cuenta de la **Democracia Real**, que

³⁵ LIJPHART, Arend, Modelos de Democracia, Ed. Ariel, Barcelona (Edic. original: 1999).

³⁶ WEFFORT, Francisco, New Democracies, Which Democracies? En: Working Paper No. 198, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 1992.

³⁷ COLLIER, David & Steven LEVITSKY, «Democracia «con adjetivos»: innovaciones conceptuales en estudios comparativos», Chicago Working Papers, 2000.

es la que perciben y viven los ciudadanos bajo un régimen de ordenamiento democrático. Bajo este criterio resultan fundamentales entonces: el «respeto a las libertades civiles»; el «efectivo poder para gobernar» y la «calidad institucional».

1.3. CLASES

La tradicional clasificación de la democracia, reconocía los siguientes tipos:

- a. **Democracia directa:** cuando la soberanía, que reside en el pueblo, es ejercida inmediatamente por este, sin necesidad de elegir representantes que la ejerzan en su nombre. Bajo esta forma política, no existen representantes, ni grupos políticos, sólo se permiten delegados para agilizar la toma de resoluciones a gran escala y son meros portavoces de la opinión común. Además, los delegados y los cargos públicos en la democracia directa están sujetos a la revocabilidad en cualquier momento, o sea, no poseen mandato imperativo para un plazo de tiempo. En la antigua Atenas la organización básica se centraba en la asamblea. En la actualidad, con la revolución de las nuevas tecnologías, éstas pueden facilitar la democracia directa, complementando el sistema asambleario. Los ejemplos de éste sistema político a lo largo de la historia los podemos encontrar en: la comuna medieval, la asamblea popular de la nueva Inglaterra, secciones parisinas, Comuna de París, Guerra Civil española, etc.
- b. **Democracia representativa o indirecta:** en la que el pueblo es gobernado por medio de representantes elegidos por éste. La elección de los representantes que han de tener a su cargo la tarea gubernativa se realiza por medio de elecciones y cualquier ciudadano tiene derecho a participar o ser elegido. Este es el sistema actual en prácticamente todo el mundo. El protagonismo principal en este modelo recae en los partidos políticos, quienes son los que proponen los representantes a ser elegidos por la ciudadanía. La forma representativa suele adoptar diversos sistemas:
 - i. Sistema presidencialista: se caracteriza por un poder ejecutivo fuerte, elegido directamente por el pueblo. El presidente gobierna realmente a la Nación, lo secundan los ministros o secretarios que él designa.
 - ii. Sistema parlamentario: el Parlamento es el eje alrededor del cual gira toda la acción gubernamental. Las facultades del Presidente son restringidas por el hecho de que ha sido elegido por el Parlamento o necesita su respaldo explícito para gobernar.
 - iii. Sistema colegiado: es una combinación de los dos anteriores. El poder ejecutivo está integrado por varias personas elegidas por el Parlamento y que se turnan en el ejercicio de la presidencia.
- a. **Democracia semidirecta o mixta:** es una combinación de los sistemas antes mencionados, en la cual el gobierno es constituido por los representantes del pueblo, pero éste tiene cierta capacidad de participar directamente en el gobierno a través de ciertos mecanismos, como el referéndum, el plebiscito, etc.

1.4. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA³⁸

La democracia contemporánea es representativa. Desde que se comprendió que el fundamento y la legitimidad de las competencias y los poderes del Estado residen en la voluntad general del pueblo, se suscitaron inconvenientes de significativa importancia al momento de sustentar y configurar el modo en el que debía manifestarse y articularse el principio democrático al interior del Estado.

Es curioso que haya sido Rousseau quien, en su *Contrato Social*, sostuvo –bajo la premisa de que la soberanía del pueblo no podía ser representada (convencido de que ello devendría en su pérdida y la consecuente sumisión popular a la voluntad de los representantes)– que, dada la diversidad de condiciones necesarias para conseguirla, jamás existiría una verdadera democracia. La realidad contemporánea muestra que, en cierta medida, esta

³⁸ Los contenidos de las páginas 9 a la 13 del presente documento han sido recogidos de la Sentencia del Tribunal Constitucional peruano, recaída en el Expediente No. 030-2005-PI/TC. Disponible en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html>

afirmación era correcta, ya que dada la complejidad del Estado moderno, es imposible que éste pueda desenvolverse, exclusivamente, a través de mecanismos de democracia directa. Considerar que en las sociedades modernas los ciudadanos tienen la capacidad de deliberar y decidir sobre la cosa pública, sin la participación de intermediarios elegidos para tal efecto, es simple ficción.

Por ello, la democracia contemporánea ha crecido y se ha consolidado bajo la forma del mandato representativo. Sieyès, uno de los principales teóricos de la Revolución Francesa, en su obra *¿Qué es el Tercer Estado?* defendió la posibilidad de materialización práctica del principio democrático, bajo la figura de un concepto ideal de Nación, del sufragio (restringido) y de unos representantes que no son la traducción específica de la voluntad de los representados, sino que expresan la voluntad política ideal de la Nación.

Descartada la posibilidad de que una sociedad se rijan de una vez y para siempre en base a la manifestación directa de su voluntad para la adopción de todas las decisiones que le atañen, es la democracia representativa el principio que articula la relación entre gobernantes y gobernados, entre representantes y representados.

De esta manera, son notas distintivas de la democracia representativa, de un lado, que los representantes no son meros portavoces de sus representados, sino conformantes de un órgano con capacidad autónoma e independiente de decisión, previa deliberación; y de otro, que lo son no de simples intereses particulares, sino generales. Cabe agregar que, sin perjuicio de lo antes dicho, muchas Constituciones han consagrado determinados mecanismos de democracia directa o semidirecta como el referéndum, la iniciativa legislativa, la remoción y revocación de autoridades y la demanda de rendición de cuentas, no con el afán de contraponer estas instituciones a la democracia representativa, sino de desarrollarlas como complementos idóneos para dotarla de estabilidad.

A medida que las sociedades y la democracia han ido evolucionado, se ha entendido que no es correcta la idea de que en la sociedad reside una única verdad homogénea susceptible de ser descubierta por la razón, sino que, por el contrario, a la sociedad es inherente una fragmentación de distintas dimensiones, desencadenante, a su vez, de un pluralismo materializado en distintos ámbitos. De esta forma, a diferencia de lo que pudo haber concebido el primer liberalismo, puede afirmarse que a las sociedades contemporáneas no es inherente la uniformidad, sino, por el contrario, el pluralismo. Este reconocimiento del pluralismo social ha sido el sustento para la aparición de los partidos políticos, sobre lo cual detallaremos más adelante.

Siendo el pluralismo ideológico y social una constatación fáctica de las libertades políticas y de expresión, es sencillo advertir que no se trata de un pluralismo institucional, sino atomizado o fragmentario. En su estado puro, dicho pluralismo no es más que la suma de intereses particulares urgidos por traducir el margen de control social alcanzado en control político. De ahí que los partidos políticos tengan la obligación de ser organizaciones que, como señalan algunas Constituciones modernas, «concurran en la formación y manifestación de la voluntad popular», es decir, tienen la obligación de ser un primer estadio de institucionalización, en el que la fragmentación resulte sustancialmente aminorada y encausada, a efectos de generar centros de decisión que puedan proyectar una voluntad institucionalizada de la sociedad al interior del Parlamento, que, aunada a otras, permita concurrir en el consenso, asegurando la gobernabilidad y racionalidad en la composición, organización y decisiones parlamentarias.

De ahí que la democracia representativa es una democracia pluralista, pues la representación encuentra en la soberanía popular su fuente de poder y debe ser seno de contrapesos y controles mutuos entre las distintas fuerzas políticas. Pero no puede ser una democracia fragmentaria en la que no exista posibilidad de generar consensos entre las mayorías y minorías parlamentarias, para lo cual la presencia de los partidos políticos ha devenido en una de singular importancia para la configuración de la «voluntad general de la nación».

1.5. LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

La democracia episódica, fáctica, no reglada y desenvuelta en las afueras del Derecho, ha dado paso, con el devenir histórico, a una democracia estable, jurídica y, consecuentemente, reglada y desarrollada conforme a los límites establecidos en la Constitución; en otros términos, a la democracia constitucional.

El principio democrático, inherente al Estado social y democrático de derecho, alude no sólo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante y permanente en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar, a su libre albedrío, de manera activa en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.

La democracia se fundamenta pues, en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado, por lo que su participación en la formación de la voluntad político-estatal es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales.

Consustancial a tal cometido es el reconocimiento de un gobierno representativo y del principio de separación de poderes, de mecanismos de democracia directa, de organizaciones políticas, del principio de alternancia en el poder y de tolerancia; así como de una serie de derechos fundamentales cuya vinculación directa con la consolidación y estabilidad de una sociedad democrática hace de ellos, a su vez, garantías institucionales de ésta.

Así pues, el principio democrático, que se planteó desde las revoluciones liberales, se ha materializado en la sociedad contemporánea, a través de la participación directa, individual o colectiva, de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto subjetiva como institucional (derecho de voto, referéndum, iniciativa legislativa, remoción, o revocación de autoridades, demanda de rendición de cuentas, expresión, reunión, etc.), así como en su participación asociada, a través de organizaciones orientadas a canalizar el pluralismo político, los partidos políticos.

Por ello se admite modernamente que una sociedad en la que no se encuentren plenamente garantizados estos derechos, sencillamente, o no es una comunidad democrática, o su democracia se encuentra, por incipiente y debilitada, en serio riesgo de desaparecer, como muestran diversas experiencias históricas en América Latina o, más recientemente, en Europa del Este.

II. PARTIDOS POLÍTICOS

En el presente capítulo estudiaremos a los partidos políticos, desde su aparición en los inicios de las revoluciones burguesas, hasta su actuación contemporánea, convertidos en uno de los soportes principales del Estado moderno. Los partidos políticos son instituciones que han tenido un importante desarrollo, habiendo pasado por diversas fases en su relación con el Estado y la sociedad, aunque actualmente gozan de una relación privilegiada, mereciendo regulación legal, incluso constitucional, así como una serie de prerrogativas derivadas de esta situación.

Pero, como veremos a continuación, no siempre ha sido así. Los partidos han debido superar una serie de obstáculos para alcanzar su pleno desarrollo, entre otros, su nítida diferenciación con otras instituciones de la sociedad civil.

La democracia contemporánea es una democracia de partidos, sin ellos no es posible entenderla actualmente. Por ello es importante entender el funcionamiento de éstos, cómo se engarzan en un sistema, las relaciones que establecen entre ellos y con la sociedad, así como los problemas que enfrentan actualmente, entre los que destacan la ausencia de transparencia en su financiamiento (con todas las consecuencias morales y en materia de imagen que esta situación acarrea) y el transfuguismo, fenómeno que se viene acentuando con el paso de los años.

En esa perspectiva, tenemos que avanzar en estudios y enfoques destinados a analizar la realidad de los partidos en América Latina, cuya actuación nos afecta más directamente. En las siguientes páginas hemos recogido algunos de esos estudios con el afán de compartirlos y de esa manera tratar de abordar este tema que adquiere importancia relevante en estos tiempos.

En este capítulo se desarrolla el origen histórico de los partidos políticos, las distinciones entre Partidos y facciones, grupos de interés y movimientos sociales, los partidos en el estado liberal y en el Estado Moderno, tipologías de partidos, las tareas de los partidos en la democracia y la regulación jurídica de los partidos políticos en Latinoamérica, principales características y aéreas temáticas de regulación.

2.1. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Para precisar el origen de los partidos políticos se pueden distinguir dos acepciones. Una concepción amplia de partido nos dice que éste es «cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés», en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada. En ese sentido, en Grecia encontramos grupos integrados para obtener fines políticos, mientras en Roma la historia de los hermanos Graco y la guerra civil entre Mario y Sila son ejemplos de este tipo de "partidos".

Si, en cambio, admitimos la expresión partido político en su concepción restringida, que lo define como una «agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales», entonces encontraremos su origen en un pasado más reciente. Se discute, así, si los partidos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del XIX en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. En esta acepción, por tanto, el origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente con la legislación parlamentaria o electoral.

Una de las opiniones con mayor aceptación en la teoría afirma que los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizan, en el pleno sentido del término, a partir

del XIX y, concretamente, después de las sucesivas reformas electorales y parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832. Los partidos modernos, aunque son producto de la peculiar relación de los grupos políticos con el Parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados nacionales y por los de modernización, que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX.

Los partidos políticos son el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial. El mundo burgués, posterior a las revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización política que sustituyeran a las estamentarias o corporativas por nuevos modos de organización, dependientes de grupos políticos organizados en el Parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política. Estas reglas serían de carácter electoral (elecciones libres y periódicas) y tendrían un sentido distinto al llamado mandato directo (y en ocasiones vitalicio) de los representantes respecto de sus representados; tal mandato quedó sustituido por el representativo, con el cual el diputado ya no es considerado representante exclusivo de su distrito, sino de toda la nación, y deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de sus electores.

La sociedad libre que surgió después de la quiebra de los estamentos y las corporaciones, útiles en el mundo feudal (Antiguo Régimen), precisaba de organizaciones que fueran funcionales en el nuevo estado de cosas. La división entre la sociedad civil como ámbito de la libertad de la persona —dotada de derechos inherentes— y la sociedad política o Estado —que tiene atribuciones delegadas por la nación—, exigía canales de comunicación que articularan intereses entre una y otra. En respuesta a esta necesidad, los cauces de intercambio fueron el Parlamento, los partidos políticos y la opinión pública.

Los partidos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, aunque su estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la antigüedad lanzan contra ellos sus detractores, ya que no pertenecen por entero a uno u otro ámbito. Los partidos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero los nacionales. Su función es por tanto ambigua, pero indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único o predominante, que convierte artificialmente en nacionales lo que son meros intereses particulares. Por el contrario, los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.

2.2. PARTIDOS Y FACCIÓNES, GRUPOS DE INTERÉS Y MOVIMIENTOS SOCIALES

2.2.1. PARTIDOS Y FACCIÓNES

Esta definición, que equipara a los partidos con facciones, muestra cómo se veía originalmente a los partidos. En el término facción predomina el sentido peyorativo. La palabra deriva del verbo latino *facere* (hacer, actuar). La palabra *factio* indicó un grupo político dedicado a un *facere* perturbador y nocivo, a «actos siniestros». El término partido deriva también del latín, del verbo *partire*, que significa dividir; sin embargo, no entró en el vocabulario de la política sino hasta el siglo XVII. La palabra partido tuvo, casi desde su ingreso al lenguaje político, una connotación más suave y menos peyorativa que facción. En 1730, cuando Voltaire, en su *Enciclopedia*, expresó que aunque «el término partido no es en sí mismo odioso, el término facción siempre lo es».

La distinción entre partido y facción se establece con Bolingbroke (1678-1751), y con mayor claridad con Edmund Burke (1729-1797). Para el primero, los partidos reflejan una diferencia de principios y proyectos más allá de una facción, es decir, de los intereses personales de sus miembros. Según Burke los partidos superan a las facciones porque no sólo se basan en intereses sino también, y sobre todo, en principios comunes. Y en esta línea de pensamiento definió los partidos como: «Un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor

conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo».³⁹ Distingue el partido de la facción al considerarlo como una organización con fines superiores a los puros intereses mezquinos por obtener puestos y emolumentos, pero concibe al partido como una partición que ya no se produce entre súbditos y soberano, sino entre soberanos.

Pese a ello, durante el resto del siglo XVIII se siguió viendo a los partidos con sospecha. En efecto, ni la Revolución Francesa ni la americana fueron favorables a los partidos políticos. Rousseau, Montesquieu, Condorcet, Danton, Robespierre, así como Jefferson, Madison e incluso el propio Washington, los denostaron. Saint-Just llegó incluso a decir que «todo partido es criminal» y el mismísimo Washington cargó en contra de las facciones y de los partidos en su «Discurso de Adiós» en 1796, cuando dijo: «Existe una opinión de que los partidos en los países libres constituyen controles útiles y sirven para mantener vivo el espíritu de la libertad. Es probable que así sea dentro de ciertos límites [...] Pero en los gobiernos puramente electivos es un espíritu que no se debe fomentar».

Hubo que esperar la llegada del siglo XIX para que los partidos políticos fueran distinguidos con claridad de las facciones y, en consecuencia, aceptados como instrumentos legítimos y necesarios del gobierno libre. Para ello tuvieron que transcurrir casi cincuenta años después de que Burke expusiera sus argumentos, para que los partidos, tal como él los había definido, eliminaran a las facciones y llegaran a existir en el mundo de habla inglesa. Pero como bien apunta Sartori lo cierto es que los partidos lograron ser aceptados no porque Burke así lo dijese, sino al comprenderse que la diversidad y el disenso no son necesariamente incompatibles con el orden político ni perturbadores del mismo. Por ello, los partidos y el pluralismo son concomitantes. De un mundo monocromático se fue pasando poco a poco a un mundo plural, diverso y múltiple.

2.2.2. PARTIDOS Y GRUPOS DE INTERÉS

La polémica desarrollada entre los siglos XVII al XIX fue sobre si los partidos debían ser considerados como facciones. En el siglo XX, en cambio, giró sobre su equiparación con los grupos de interés. El cambio no era inocente, ya que pretendía minimizar los elementos ideológicos de los partidos.

Desde Max Weber existe la intención de distinguir entre ambas categorías. La distinción weberiana, y las posteriores de corte sociológico, se centraba en la función que cumplían: se dice que los grupos de interés tienen la función de articular intereses, mientras que los partidos políticos se encargan de agregarlos. Como se puede apreciar esta distinción no es muy útil e ilustrativa, por lo que resulta más conveniente una diferenciación de tipo político, por la cual los partidos se distinguen de los grupos de interés, y de otros grupos de presión, en que participan en las elecciones y pretenden conquistar cargos públicos. Esta distinción se centra en la orientación competitiva, en el plano de la lucha por el poder político, de los partidos, que los grupos de interés o de presión por sí solos no tienen.

Adicionalmente a lo antes dicho, se debe precisar que los partidos tienen importantes tareas en los Estados modernos: proponer programas e ideologías a los ciudadanos, articular y aglutinar intereses sociales con finalidades estrictamente políticas, movilizar y socializar a los ciudadanos y, principalmente, reclutar élites y formar gobiernos, función que sólo ellos pueden realizar, y que no desarrollan ordinariamente los grupos de interés.

2.2.3. PARTIDOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Hemos señalado las diferencias existentes entre los partidos, las facciones y los grupos de interés o de presión, pero más recientemente se ha hecho necesario distinguirlos de los movimientos sociales.

³⁹ BURKE, Edmund, Selección de Escritos Políticos, Pensamientos sobre la Causa de los Actuales Descontentos (1770), I (134)

Estos últimos son corrientes fundadas en un conjunto de valores compartidos para redefinir las formas de la acción social e influir en sus consecuencias. Los movimientos sociales permanecen en la esfera de la sociedad civil, reivindicando u oponiéndose a decisiones políticas; son organizaciones informales reivindicativas, en ocasiones radicales. Los partidos, en cambio, aun originándose en la sociedad civil, actúan fundamentalmente en la esfera política a través de una organización formal y con la intención de llegar al poder a través de la competencia política y las elecciones. Aunque debe agregarse que los movimientos sociales, al institucionalizarse, pueden llegar a ser partidos políticos si se organizan formalmente, adoptan una estructura y participan en las contiendas electorales, pero al hacerlo cambian su naturaleza.

Entre los contenidos de los nuevos movimientos sociales cabe destacar los siguientes: el interés por un territorio, un espacio de actividades o «mundo de vida», como el cuerpo, la salud y la identidad sexual; la vecindad, la ciudad y el entorno físico; la herencia y la identidad cultural, étnica, nacional y lingüística; las condiciones físicas de vida y la supervivencia de la humanidad en general. Los valores predominantes de los movimientos sociales son la autonomía y la identidad, y sus correlatos organizativos, tales como la descentralización, el autogobierno y la independencia, en oposición a lo que algunos consideran que existe en los partidos: manipulación, control, dependencia, burocratización, regulación.

El modo de actuar de los movimientos sociales puede clasificarse en interno y externo. El interno se caracteriza por su informalidad, su discontinuidad y su propensión a los contextos igualitarios. Por lo que se refiere al modo de actuar externo, la táctica de los movimientos son las manifestaciones y otras formas de presencia física. Recurren a estrategias de protesta para movilizar a la opinión pública y atraer su atención con métodos no convencionales aunque legales. Las tácticas y las reivindicaciones de la protesta indican que el grupo de actores movilizado se concibe a sí mismo como una alianza de veto, ad hoc, a menudo monotemática, que deja un amplio espacio para una gran diversidad de creencias entre los que protestan. El modo de actuar de los movimientos hace hincapié en plantear sus exigencias como de principio y no renunciables, lo que puede considerarse como una necesidad, dada la debilidad de las primitivas estructuras de organización involucradas.

Los movimientos sociales, por tanto, carecen de las propiedades de las entidades formales, sobre todo de la vigencia interna de las decisiones de sus representantes, gracias a la cual dichas entidades pueden asegurar en cierta medida el cumplimiento de los acuerdos de una negociación política. Además, los movimientos sociales rechazan en general su identificación con un código político establecido (izquierda, derecha, liberalismo, conservadurismo), postura que es característica de los partidos; así como los códigos socioeconómicos (clase obrera, clase media, pobres, ricos, etc.), y prefieren utilizar códigos políticos provenientes de los planteamientos del movimiento, con categorías tales como sexo, edad, lugar y género, aunque ello no significa, ni por asomo, que los movimientos sociales sean entidades amorfas y heterogéneas en términos de clase e ideología.

2.3. LOS PARTIDOS EN EL ESTADO LIBERAL Y EN EL ESTADO MODERNO

En el Estado liberal la relación entre los ciudadanos con derecho al voto y los gobernantes era directa, no existiendo ni aceptándose ningún tipo de intermediación entre uno y otro. Por lo tanto, el control que los ciudadanos ejercían sobre sus mandatarios se agotaba en el momento electoral, sin haber otra posibilidad de participación del ciudadano en la vida política. En este Estado los partidos tenían escasa importancia, no existía aún el sufragio universal, sino el censitario, donde sólo unos cuantos podían disfrutar del derecho a voto (visto casi como un privilegio), por lo que no había necesidad de grandes organizaciones que articularan y aglutinaran intereses con fines político-electorales. El Estado liberal se caracterizaba por la contraposición tajante entre Estado y sociedad, por el individualismo y la atomización del poder, y sobre todo por la idea, hoy puesta de nuevo en circulación, del Estado mínimo o gendarme, encargado de vigilar el respeto de las reglas del intercambio de la propiedad y de dotar de seguridad jurídica a tales intercambios.

Los partidos fueron en este Estado entidades embrionarias o a lo sumo partidos de notables. Se trataba de asociaciones locales, sin reconocimiento o regulación legal, promovidas por candidatos al Parlamento o por grupos de la burguesía que en ocasiones representaban grupos de interés. Tales círculos agrupaban un número restringido de personas y funcionaban casi exclusivamente durante los periodos electorales. El partido era una simple maquinaria provisional, sin programa político alguno y sin disciplina u organización de carácter permanente. La ampliación del sufragio y los procesos democratizadores de finales del siglo XIX y principios del XX trajeron consigo los partidos de masas y con ellos los procesos de su reconocimiento legal y constitucional, así como la liquidación del Estado liberal y de los partidos que le fueron funcionales.

Estos procesos políticos y sociales abrieron paso al Estado de partidos, como consecuencia directa de la actuación de los partidos de masas y de las luchas políticas por la extensión del sufragio, así como de los cambios en la estructura parlamentaria y electoral de muchos países europeos. La noción de Estado de partidos es de origen alemán, y obedece a la preocupación de algunos autores germanos por la crisis parlamentaria y por la dependencia del diputado respecto de su partido mediante el llamado mandato imperativo, que exigía del representante popular —como aún sucede en muchos países— una fuerte disciplina a las decisiones tomadas en la cúpula del partido. Visto así, el Estado de partidos tenía originalmente una carga negativa, destinada a señalar las medidas necesarias para la vuelta al «orden político natural», al Estado liberal.

El Estado de partidos tiene seguidores y detractores. Entre quienes defienden el concepto se señala que sólo el potencial de organización de los partidos políticos puede evitar que las modernas democracias dejen de estar movidas por vaivenes emocionales y sin sentido que las hagan caer en el desamparo, la desintegración y la demagogia. Actualmente se reconoce que puede existir un Estado de partidos no democrático, pero aquel que sí lo es se opone al Estado de privilegios o de clases. Es un Estado abierto a toda la comunidad popular y tiene la posibilidad de defender la democracia contra la demagogia u otras formas de organización política o social, inaceptables para el respeto a los derechos de los individuos.

Kelsen⁴⁰ entendió que en el Estado de partidos la voluntad general o del Estado se mueve en la línea de conciliación entre los intereses de los distintos partidos; los partidos son órganos del Estado que exigen su constitucionalización para promover su democracia interna y rechazar toda tendencia oligárquica que se produzca en el interior de la organización partidaria. Para Radbruch, la democracia real no se compone de individuos, sino de partidos, y de ellos emanan los demás órganos del Estado. Según él, el rechazo al Estado de partidos viene dado más por la defensa del autoritarismo que por el individualismo a ultranza del Estado liberal. El Estado de partidos es la forma de Estado democrático de nuestro tiempo, y sin la mediación de los partidos sería imposible la formación de la opinión y la voluntad colectivas.

Sobre los detractores debemos mencionar que, para autores como Schmitt, el Estado de partidos implica que las principales decisiones políticas no son tomadas en el Parlamento mediante el ejercicio de la razón y el debate de las ideas, sino por los dirigentes del partido, que obligan a sus diputados y demás funcionarios de elección popular a seguir los mandatos de éste. Desde otra postura ideológica, Robert Michels⁴¹ al analizar las condiciones del actual Estado de partidos, llegó a elaborar su famosa ley de hierro de la oligarquía, que alude a la inexorable burocratización del partido y a la ausencia de democracia interna en su seno, situaciones sobre las cuales no encuentra modo de superarlas, lo que constituye, entre otras cosas, una de las razones del descrédito actual de los partidos y de la llamada crisis de éstos.

⁴⁰ KELSEN, H., De la esencia y valor de la democracia; traducción y nota preliminar de J. L. Requejo Pagés, KRK ediciones, Oviedo, 2006.

⁴¹ MICHELS, Robert, Los partidos políticos

2.4. TIPOLOGÍAS DE PARTIDOS

La ciencia política ha recogido distintas tipologías de los partidos. Una primera clasificación es la formulada por Maurice Duverger,⁴² en la que se distingue entre sistemas de partido único, bipartidistas y multipartidistas, agregándose que los tipos de sistemas de partidos determinan el sistema político; así, el sistema de partido único correspondería al Estado totalitario o autoritario, el bipartidismo con el sistema de pluralidad (inglesa), mientras que el pluripartidismo fue visto como efecto de la representación proporcional. Sin embargo, la clasificación de Duverger no corresponde, en ocasiones, con la realidad del sistema político.

Otra clasificación es la formulada por La Palombara y Weiner,⁴³ quienes propusieron una clasificación según el criterio de *competitividad* (competitivo vs. no-competitivo), tomando en cuenta también la diferenciación entre ideológica y pragmática. Ambos autores distinguieron los sistemas competitivos en cuatro subtipos: 1. alternante-ideológico; 2. alternante-pragmático; 3. hegemónico-ideológico; y 4. Hegemónico-pragmático. La distinción trata de dar cuenta del hecho de que los fenómenos políticos, a veces, son provocados por razones doctrinales y, en otras, por cuestiones derivadas de la praxis política. Los sistemas no competitivos son divididos en: unipartidista autoritario, unipartidista pluralista y unipartidista totalitario. La deficiencia de esta tipología radica en su carácter estático: los sistemas de partidos aparecen definidos de una vez por todas, sin que se haya pensado en los mecanismos de transformación que modifican tales sistemas y hacen que evolucionen de una forma u otra.

La siguiente clasificación es la de Sartori.⁴⁴ Este autor tiene en cuenta la posibilidad de que un régimen político se transforme en otro. Sartori elabora la siguiente lista de sistemas: de partido único (ejemplos: Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (ej: México, hasta 1988); partido predominante (ej: Japón y Suecia, hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco); bipartidismo (ej: los Estados Unidos y el Reino Unido); pluralismo moderado (ej: Alemania y los Países Bajos); pluralismo polarizado (ej: Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), y atomización (ej: Malasia).

En la actualidad, la tipología de Sartori es la más utilizada. Se ha recogido, sobre todo por su distinción entre un *pluralismo* moderado (con competencia centrípeta) y un multipartidismo extremo y polarizado (con competencia centrífuga). En sentido estricto, el *pluralismo* moderado representa a una propiedad de un *sistema político* de la cual depende decisivamente el buen funcionamiento de las instituciones, independientemente del tipo de *sistema político* (parlamentario o presidencial). Por otra parte, las propias investigaciones de Sartori han demostrado que fragmentación y polarización son fenómenos distintos que no aparecen necesariamente en forma simultánea. La distancia ideológica entre los *partidos políticos* puede ser mayor en un bipartidismo que en un multipartidismo, de modo que el grado de fragmentación no es predictivo para la viabilidad o capacidad funcional de un sistema de partidos. De otro lado, reducir el grado de fragmentación de un sistema de partidos puede aumentar la polarización política, como demuestra el caso de Chile en la época del presidente Allende.

Las anteriores tipologías, como cualquier clasificación, no son perfectas y dan paso a otras distintas. Lo importante es saber que el sistema de partidos está en íntima relación con la naturaleza y las características del sistema político. Los partidos forman un subsistema de ese gran conjunto de instituciones y elementos que conforman un régimen político, en el que las distintas partes se influyen recíprocamente. Las leyes electorales tienen relación directa con el sistema de partidos, y el tipo de régimen político, si es presidencial o parlamentario, también influye en el número y la composición de éstos.

⁴² DUVERGER, M., Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

⁴³ LA PALOMBARA, J./WEINER, M. (Comps.), Political Parties and Political Development, Princeton University Press, Princeton, 1966

⁴⁴ SARTORI, G., Partidos y sistemas de partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1980

2.5. LAS TAREAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA

En los regímenes democráticos los partidos políticos desempeñan funciones específicas de las que carecen en los regímenes no democráticos. Las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.

2.5.1. LAS FUNCIONES SOCIALES

Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas podemos destacar:

- a. **La socialización política**, que implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia.

Los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos doctrinaria. Las que sí tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

- b. **La movilización de la opinión pública.** Con la crisis del Parlamento, que en la tesis clásica de la democracia liberal era el lugar idóneo para que un público razonador e informado (los parlamentarios) discutiera los asuntos públicos, los partidos, por lo menos en el inicio del siglo pasado, fueron los espacios para canalizar la opinión pública. En efecto, corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, algunos críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere. Otros, en cambio, actualizan y reformulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

- c. La tercera función social de los partidos es **la representación de intereses**. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impulsa a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos

son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El por qué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger.

- d. La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como **legitimadores del sistema político**. Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder. Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticos y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales. Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

2.5.2. LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES

Son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social, y que son indispensables para la integración de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de derecho.

- a. La primera de las funciones institucionales, **el reclutamiento y la selección de gobernantes**, obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública, es decir, de la administración de los asuntos comunes. Antiguamente, las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones de profesionales eran las principales vías para reclutar al personal gobernante. En la actualidad, son los partidos los que escogen a los miembros de ese personal e impulsan sus carreras políticas.

Una de las consecuencias más nefastas que trae consigo esta función, cuando no se realiza utilizando métodos y procedimientos democráticos internos, es la tendencia al funcionamiento oligárquico de los partidos. Tal riesgo, advertido, como ya se mencionó, en la obra de Robert Michels, sigue siendo el desafío más grande que enfrentan los partidos. La organización formal que requiere el partido para desarrollarse lleva en ocasiones a que los dirigentes adopten decisiones por encima de los intereses y deseos de la base. No obstante este lado oscuro, el reclutamiento de gobernantes, tiene efectos positivos en el sistema en su conjunto: contribuye a darle estabilidad, a profesionalizar la política y a alentar liderazgos que suelen ser determinantes en la vida de los Estados.

- b. La segunda función institucional es la de **organizar elecciones**. Implica la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

La preponderancia de los partidos sobre las candidaturas independientes, cuando éstas existen, es más que notable. El predominio de los partidos en las sociedades industriales avanzadas resulta imprescindible para vertebrar la organización social. Los partidos, así, presentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electoral, determinan qué candidatos o afiliados participan en dicha

campana, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral. Es casi imposible que funcione un sistema electoral sin el concurso de los partidos políticos. Su influencia en el proceso electoral legal es grande, pero aún lo es mayor en los aspectos prelegales. Por ejemplo, la organización del partido influye en las carreras políticas de los afiliados, la determinación de los propios sistemas electorales, la conformación de los distritos electorales, etc.

- c. La tercera de las funciones institucionales de los partidos es su papel en **la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del poder legislativo**. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentarios; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del Congreso. En el caso del Poder Ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes llenan casi en su totalidad los cargos públicos. Respecto al Poder Judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el poder ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.

Sobre el resto de los órganos del Estado, los partidos tienen también la función de organizarlos e integrarlos, influyendo en la designación o el veto de sus miembros y aprobando, por la vía legislativa, la estructura de los distintos cuerpos de autoridad. Esa es la razón por la que se ha sostenido que el Estado moderno es un Estado de partidos, y cuando degenera en corrupción y clientelismo deriva en partidocracia.

En los regímenes no democráticos (autoritarios, totalitarios, posttotalitarios, sultanistas), los partidos también desempeñan funciones, aunque éstas persiguen propósitos diferentes. Para empezar, en este tipo de regímenes el sistema es casi siempre de un solo partido, el cual tiene como función representar los intereses y la ideología del Estado. En los regímenes totalitarios, caso extremo de los regímenes no democráticos, el partido se encarga de acomodar los valores y las pautas de la ideología del Estado al resto de la población; los partidos se consideran guardianes y celosos defensores de la ideología hegemónica; son los encargados de vigilar cualquier desviación de la ortodoxia, y en algunos casos ocupan todos los espacios de la vida social y privada. En estos regímenes los partidos promueven su ideología entre la población, pero lo hacen para determinar quiénes son los amigos y quiénes los enemigos. Evidentemente, los enemigos serán los disidentes o críticos de la ideología estatal-partidaria.

En los regímenes no democráticos los partidos no articulan intereses, como lo hacen en los democráticos, pues pretenden uniformar las conciencias o las ideologías, de ser posible en una sola clase, categoría o interés: el partido reproduce el interés de la clase dominante, y éste puede ir desde el interés de la dictadura del proletariado hasta el de una oligarquía o grupo en el poder, verbigracia, la «clase trabajadora» o la falange.

En cuanto a las funciones institucionales de los partidos en este tipo de regímenes, es claro que los aparatos del Estado se integran, estructuran y componen no a través de una pluralidad de partidos, pues no la hay, sino por medio del partido único, es decir, el partido monopoliza la organización del Estado y se confunde con él. Aquí el partido no está situado en el plano de la sociedad civil ni en un plano intermedio entre lo público y lo privado, sino totalmente incrustado en la esfera de lo estatal, es decir, no goza de autonomía frente a los órganos del Estado, pues las instituciones estatales y el partido son una sola cosa.

2.6. REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS⁴⁵

No siempre los partidos han estado regulados por leyes. Éstos son realidades sociales a las que lentamente la teoría fue prestando atención, y más lentamente aún el derecho. El ordenamiento jurídico ha tenido, a grandes rasgos, las siguientes actitudes frente a los partidos.

- Primero, una fase de oposición, propia del Estado liberal surgido de la Revolución Francesa, en la que se condena totalmente a los partidos, tal como en la famosa Ley Chapelier de 1791, que rechazaba todo tipo de asociacionismo.
- Posteriormente, y casi durante todo el siglo XIX predomina una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica hacia los partidos, pues a pesar de que se admite su existencia, se niega cualquier regulación, seguramente por el influjo de la separación entre el Estado y la sociedad civil.
- La tercera etapa corresponde a fines del siglo XIX y principios del XX; aquí, los partidos son reconocidos jurídicamente en las leyes electorales y en los reglamentos parlamentarios.
- La última etapa es posterior a la Segunda Guerra Mundial y refleja el movimiento a favor de su constitucionalización y, en algunos casos, su regulación jurídica exhaustiva.

Este proceso se ha dado en casi todos los países del mundo y tiene varios significados: El primero de ellas es el rechazo a los Estados autoritarios y totalitarios, y la afirmación de que la democracia pluralista sólo es realizable a través de la pluralidad de partidos. Pero al mismo tiempo, como los partidos se encuentran en la base misma de todo el sistema democrático, algunos sostienen la necesidad de fórmulas de constitucionalidad en el sentido de sistemas de control, para que los partidos ajusten su actividad a los principios democráticos.

En este proceso destacan varios textos fundamentales: la Constitución de Weimar (1919), que reconoció a los partidos políticos por la vía del sistema electoral. Posteriormente, la Constitución de Baden, de 1947, que en sus artículos 118 a 121 consagró el sistema de partidos en el nivel constitucional. Un año después, la Constitución italiana de 1948 estableció en su artículo 49 el derecho inherente a todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir de manera democrática a determinar la política nacional. Por su parte, la Constitución alemana de 1949 consignó principios muy parecidos y llegó incluso a proscribir los partidos antidemocráticos. Por último, en Francia, la Constitución de 1958 incluyó en su artículo 40 el reconocimiento de los partidos y su concurrencia a la expresión del sufragio. Se consignó así la libertad de formación y acción de los partidos, pero sujetándolos al respeto de los principios democráticos.

Sin embargo, y pese a su importancia, estas primeras incorporaciones constitucionales de los partidos fueron limitadas y se restringieron a establecer su existencia como actores electorales, a reconocer el derecho de asociación y, en algunos casos, a prohibir cierto tipo de partidos. No fue sino hasta la década de 1970, en el marco de la tercera ola democrática, que arrancó en los países europeos del mediterráneo (Grecia, Portugal y España) cuando se amplió el concepto de constitucionalización de los partidos.

Este proceso se inició con la Constitución griega de 1975, que dispone que su organización y actividad debe estar al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Continuó con la Constitución portuguesa de 1976, cuyo texto dedicó 22 artículos de un total de 332 al tema de los partidos, y culminó con la Constitución española de 1978, que en su artículo 6 definió los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumentos fundamentales de la participación política.

Después de estas leyes fundamentales, la fase de constitucionalización de los partidos se fue acelerando en otras regiones del mundo, de tal forma que es posible afirmar que en la actualidad un importante número de países reconoce a los partidos políticos en sus ordenamientos constitucionales.

⁴⁵ Los contenidos de las páginas 29 a la 48 han sido extraídos del documento denominado «Regulación de los partidos políticos en América Latina», de Daniel Zovatto. Disponible en: www.kas.de/wf/doc/kas_9929-1522-1-30.pdf?080507171015

2.6.1. REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LATINOAMÉRICA

Los partidos políticos en América Latina, presentes en varios países de la región desde los albores de la Independencia, han venido evolucionando a lo largo de ya casi dos siglos de activa vida pública, siguiendo diferentes patrones y ajustándose al contexto político en que se han visto insertos.

En su proceso de constitucionalización, América Latina ha transitado por las mismas etapas que los estados europeos. García Laguardia⁴⁶ habla de la existencia de tres fases:

- En la primera –similar a la de los clásicos liberales europeos y estadounidenses– se observó una rígida oposición al reconocimiento de la existencia de los partidos, basada en la desconfianza hacia los grupos intermedios entre el Estado y la ciudadanía.
- Luego, con motivo de la ampliación de los derechos que recogieron las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XX, se inauguró la segunda fase, en la que se incorporó el derecho de asociación con fines políticos.
- Finalmente, durante la tercera etapa, se produjo la regulación legal y constitucional de los partidos.

Sin perjuicio de ello, un análisis comparado permite desagregar de manera más detallada estas tres etapas:

- Durante la primera, que podríamos denominar de regulación temprana y que se extiende desde la segunda mitad del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de las leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, los primeros países en «constitucionalizar» los partidos.
- La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la tercera ola democrática a nuestra región. En esta fase se produce la incorporación constitucional en doce países.
- La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos, que tienen como consecuencia una regulación más detallada de estas instituciones. En este período, se produce la incorporación constitucional de los partidos en cuatro países y la adopción de leyes específicas sobre partidos políticos en otros seis.

Este proceso evolucionó, obviamente, con diversa magnitud y ritmos en los diferentes países de la región. En algunos se empezó con alusiones breves, mientras que en otros fue motivo de un tratamiento más detallado, pero en ambos casos estas agrupaciones adquirieron rango constitucional. Se trata, pues, de una evolución progresiva que reconoce la importancia de la presencia de los partidos en la vida de los estados y, como onda expansiva, éstos se van haciendo presentes cada vez en mayor número y con mayor detalle en las constituciones.

Cabe destacar que la mayoría de los países latinoamericanos ya había constitucionalizado los partidos antes de la tercera ola, con excepción de cuatro casos: Perú y Nicaragua (1979), Colombia (1991) y Argentina (1994). Como ya se indicó, el primer país en regular los partidos políticos en el ámbito constitucional fue Uruguay en 1934; seis lo hicieron en la década de 1940 (República Dominicana, Brasil, Ecuador, Costa Rica, Guatemala y Panamá); dos en la década de 1950 (El Salvador y Honduras); tres en la década de 1960 (Bolivia, Paraguay y Venezuela); y dos en la de 1970, antes de 1978 (Chile y México).

Sin embargo, con la llegada de la tercera ola, la regulación jurídica de los partidos cobró nuevo impulso y se volvió más detallada. En efecto, el reconocimiento jurídico de los partidos se aceleró a partir de 1978, cuando se inició el

⁴⁶ GARCÍA LAGUARDIA, J.M., *Constitucionalización de los partidos políticos*, en *Diccionario Electoral* (3a. ed.), t. I, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL.

proceso de abandono de regímenes autoritarios y la transición hacia la democracia. La mayor parte de estas transiciones tuvo como punto de partida la celebración de las llamadas «elecciones de apertura», que en general fueron catalogadas como libres y limpias, pero que también pusieron en evidencia la necesidad de realizar profundos cambios institucionales y políticos dirigidos a superar la exclusión política que imperaba hasta ese momento.

Estas necesidades generadas por la transición dieron origen a una serie de reformas constitucionales que pretendieron abrir la competencia partidista, ampliar la participación y asegurar el pluralismo y la representación. Así, la constitucionalización de los partidos en la región cobró nuevo aliento hasta consolidarse en los países donde ya se había iniciado y regularizarse en aquellos otros donde aún no se había avanzado hacia ese estadio de la regulación, y ello tanto en el nivel constitucional como en el de leyes electorales y, en ciertos países, en leyes de partidos.

Como resultado de este proceso, la totalidad de las constituciones políticas latinoamericanas regulan actualmente la actividad de los partidos. Si bien algunas constituciones no los mencionan específicamente, sí hacen referencia a su formación y funcionamiento, como la Constitución de Guatemala. De manera similar, en Venezuela existe un reconocimiento constitucional implícito de los partidos al establecer el derecho de asociación con fines políticos. Es importante indicar, asimismo, que las constituciones políticas aplican procedimientos disímiles para tratar el tema de los partidos. Con frecuencia, las disposiciones sobre los partidos se hallan a lo largo de varios capítulos, por ejemplo: cuando se habla de los derechos fundamentales, de los derechos políticos, del sufragio, del proceso electoral, del órgano encargado del control, de la organización y vigilancia de los partidos y de las elecciones, de los órganos de gobierno, entre otros. Por el contrario, es poco frecuente que los textos concentren en un capítulo especial lo relativo a los partidos, como sí lo hacen las constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Honduras.

2.6.2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y ÁREAS TEMÁTICAS DE LA REGULACIÓN Y CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

a. Diferencia entre leyes electorales y leyes de partidos políticos

En materia electoral, durante las últimas dos décadas y media se ha venido haciendo una distinción en cuanto al contenido de las leyes electorales y/o códigos electorales por una parte y, por la otra, de las leyes de partidos políticos.

Originalmente, las legislaciones denominaban indistintamente «ley electoral» o «código electoral» al conjunto de normas destinadas a regular tanto la constitución, organización, funcionamiento y disolución o cancelación de un partido como las reglas relativas al proceso electoral: el carácter de elector, el proceso de empadronamiento, las circunscripciones electorales, el proceso de votación y de escrutinio, entre otros. Sin embargo, el proceso regulador ha evolucionado hacia una especialización de las normas, lo que generó, por un lado, legislación específica sobre el tema electoral y, por otro, la que abarca la temática concreta de los partidos. Esto ha significado que en muchos países existan dos cuerpos normativos especializados: uno para regular el sistema y el proceso electoral (código o ley electoral) y otro para regular la vida y el funcionamiento de los partidos políticos (ley de partidos).

A ambos cuerpos normativos se suman, en algunos países, normas complementarias que buscan regular con más detalle aspectos específicos del proceso electoral o bien, del funcionamiento de los partidos, tales como leyes de control de gasto en campañas, sobre el uso de los medios de comunicación, sobre el tratamiento de la perspectiva de género o sobre el control de los aportes del Estado, entre otras.

En América Latina, si bien todos los países cuentan actualmente con un código o ley electoral, no todos tienen una ley de partidos políticos. Sólo en ocho países la legislación contempla la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Por su parte, en Guatemala existe un solo texto legal, denominado Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asimismo, cabe indicar que, con excepción de Venezuela, cuya ley data de 1965, y del caso de Ecuador, cuya norma se estableció en 1978, la totalidad de la legislación destinada a regular específicamente los partidos fue sancionada, en el resto de los países, después de 1985. Importa destacar, asimismo, que en los países donde no se han promulgado leyes específicas sobre partidos, las regulaciones sobre estas instituciones se encuentran contenidas en la legislación electoral. En suma, la evolución de la legislación demuestra que la importancia de la regulación jurídica de los partidos políticos ha ido en aumento y que esa relevancia ha demandado un tratamiento más detallado y exhaustivo de los temas que les afectan, todo lo cual ha generado la promulgación de leyes más especializadas.

b. Principales áreas temáticas

Un rápido repaso de algunos de los principales temas regulados en América Latina demuestra lo siguiente:

1. Concepto y naturaleza jurídica

En cuanto al concepto o definición de los partidos, así como en lo que se refiere a su naturaleza jurídica, no hay una corriente dominante en el constitucionalismo latinoamericano. Nueve países los conciben como instituciones de derecho público: Argentina (por jurisprudencia), Bolivia, Costa Rica (por jurisprudencia), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (por doctrina); cinco, como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica (Chile, Colombia, El Salvador, Panamá y República Dominicana); y cuatro, como personas jurídicas de derecho privado (Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela).

2. Funciones de los partidos

Al definir los partidos políticos, muchos textos constitucionales señalan algunas de las funciones que se les atribuyen, funciones que por lo general se amplían en la respectiva Ley Electoral o de partidos. Sin perjuicio de las diferentes clasificaciones realizadas, en general la regulación latinoamericana otorga a los partidos las siguientes funciones: a) representación; b) participación; c) competencia por cargos públicos; d) formulación de políticas; e) formación y socialización; y f) vigilancia del proceso electoral.

3. Formación de partidos

En la actualidad, en América Latina existe amplia libertad para la constitución y el funcionamiento de los partidos. Todos los textos legales, de una u otra forma, señalan el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos. Solamente Brasil no indica en forma expresa esa libertad de asociación que, indudablemente, se da en la práctica. Asimismo, la mayoría de las legislaciones establece una serie de controles y condiciones, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, para la formación de los partidos, pero no con la intencionalidad de obtener su control ideológico como sucedió en el pasado, sino con el fin de que estos institutos sean compatibles con la dinámica política de los estados democráticos.

4. Democracia interna

En los últimos años, el tema de la democracia interna de los partidos ha cobrado mayor relevancia en América Latina. Con la premisa de que los partidos y los Estados deben buscar mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del Estado democrático y representativo, la legislación y la práctica política en la región han venido incorporando mecanismos de democracia en la vida interna de los partidos. En general, este tema se asocia a aspectos tales como los mecanismos de selección de candidatas, la protección de los derechos de los afiliados, la

participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista, la elección de autoridades y la distribución del poder dentro de la organización, entre otros.

En ese sentido, como bien indica Navarro Méndez,⁴⁷ el concepto de democracia interna en los partidos no puede ser absoluto ni puede lograrse una definición universal válida para todo momento y todo lugar. Sin embargo, está claro que cuando se habla de democracia interna se hace referencia a quién ejerce el poder dentro del partido, a cómo se tuvo acceso a ese poder y a la forma en que éste se ejerce ante sus afiliados. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a cuáles son las reglas de juego dentro del partido político.

Esto genera un reto para todo ordenamiento, sea constitucional o legal: lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos como: 1) el derecho de los afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria y 2) el derecho de los partidos a la libre autoorganización, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en su organización y funcionamiento interno. Ahora bien, habrá de entenderse que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos ese derecho de autoorganización tiene un límite, determinado por el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.

En América Latina, durante la década de 1990 (sobre todo en su segunda mitad), numerosos partidos latinoamericanos empezaron a reformar sus prácticas internas con el propósito de generar mayores niveles de transparencia y participación. De igual forma, muchos estados buscaron someter a los partidos a exigencias legales en esta materia, previendo una serie de mecanismos dirigidos a garantizar que el funcionamiento de los partidos responda a la imagen que de ellos tuvieron las constituciones al incorporarlos en sus textos.

En efecto, una mirada al período 1978-2005 permite identificar una clara tendencia, en un número considerable de países de la región, en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de la elección de los candidatos a cargos de elección popular como de las autoridades partidarias, si bien esto último en menor grado. Actualmente, en trece países de la región se han incorporado regulaciones en materia de democracia interna para la selección de candidatos, y ocho lo han hecho en materia de selección de autoridades internas.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos de la región arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas en los partidos ha refrescado sus tradicionales estructuras oligárquicas, ha disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y ha facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones internas. Al respecto, Freidenberg señala que, si bien es cierto que sigue habiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva que ha enfrentado directamente a la selección informal y discrecional de los candidatos. Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de cohesión y armonía internas.

Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de confrontaciones entre las diferentes facciones partidarias, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer⁴⁸ ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no necesariamente ha aportado un éxito electoral a los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.

⁴⁷ NAVARRO MÉNDEZ, J. I., Partidos políticos y «democracia interna», Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

⁴⁸ COLOMER, J., Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias, en Abal Medina, J. - Cavarozzi, M. (comps.), El asedio a la política, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.

Sin querer desconocer el importante progreso registrado hasta la fecha en cuanto a las prácticas de democracia interna en los partidos, lo cierto es que la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el corto tiempo transcurrido no permiten extraer conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos que este proceso ha tenido en pro del fortalecimiento de los partidos ni en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

5. Financiamiento de los partidos políticos

Por su creciente importancia, este tema ha venido ubicándose progresivamente en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. Después de estar prácticamente ausente de la agenda política regional, recibe cada vez mayor atención, no sólo en el nivel nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas aunque con diferencias significativas entre los diversos países, sino también en el nivel internacional.

Asimismo, este tema está estrechamente relacionado con el desencanto democrático de nuestros días. Los escándalos continuos de corrupción, por una parte, y de narco-financiamiento, por la otra, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política y de los políticos, que genera incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad. El desconocimiento público que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general, y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Dicha sospecha proviene no sólo de los escándalos de corrupción revelados y comprobados, sino también de la «apariencia de corrupción» originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos, mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos. País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.

Lo anterior trae aparejadas varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático:

En primer lugar, la pérdida progresiva del prestigio de la política, que pasa a estar «bajo sospecha»,⁴⁹ aunada a un incremento marcado de la antipolítica y la consecuente aparición de *outsiders*.

En segundo término, un pronunciado desinterés por la política, en especial de los jóvenes, lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos y una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento del abstencionismo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Venezuela, Argentina y Costa Rica, para citar algunos de los casos más recientes).

Finalmente, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, así como el incremento del cinismo de cara a ésta, todo lo cual repercute en una pérdida progresiva de la confianza respecto de las principales instituciones de la democracia representativa, fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema.

Un análisis comparativo sobre la legislación electoral en América Latina permite llegar a las siguientes conclusiones:

- i. *En relación con el tipo de sistema de financiamiento*, predomina en toda la región (94% de los países), con excepción de Venezuela, el financiamiento mixto, en el que los partidos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario. De igual forma, en lo que se refiere específicamente al financiamiento

⁴⁹ ZOVATTO, Daniel, La política bajo sospecha, San José, Costa Rica, La Nación, 3 de abril, pág. 15

público, el 94 % de los países cuenta con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etcétera).

- ii. *Actividades objeto de financiamiento público.* En esta categoría se encuentran los gastos operativos de los partidos, los gastos de campaña y una combinación de ambos. Diez países latinoamericanos proporcionan financiación pública directa para el funcionamiento de los partidos y para las campañas electorales, en tanto otros seis financian únicamente las campañas. Durante los últimos dos años, en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú, se ha asignado un porcentaje del financiamiento público para cubrir actividades de capacitación e investigación en los partidos políticos, por lo menos como previsión legal.
- iii. *Barreras legales.* En el 71% de los países de la región donde las leyes regulan el financiamiento público directo existe algún tipo de requisito para determinar la elegibilidad para recibir financiamiento. Éstas refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
- iv. *Criterios para la asignación de fondos.* Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son fundamentalmente de tres tipos: proporcional a la fuerza electoral (53%); un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra, de acuerdo con la fuerza electoral (41%); y un tercer método, en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra, de acuerdo con la representación parlamentaria (6%).
- v. *Prohibición de contribuciones provenientes de ciertas fuentes.* La mayor parte de los países establece restricciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, en las que predominan las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (72%), de contratistas del Estado (50%) y de fuentes anónimas (50%). La prohibición de donaciones por parte de determinadas organizaciones sociales como sindicatos, asociaciones, grupos de intereses especiales, grupos religiosos, etc. son menos comunes.
- vi. *Límites o «techos» a las contribuciones privadas.* En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú se establecieron techos o límites en los montos máximos que los partidos pueden recibir en concepto de contribuciones privadas, en especial de particulares y, en menor medida, las contribuciones provenientes de organismos públicos o privados.
- vii. *Calendario de desembolsos.* En cuanto al desembolso del financiamiento público, si bien no existe un patrón homogéneo, prevalece el sistema que divide el desembolso en un monto anterior y otro posterior a los comicios (59% de los países), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (24% de los países) y, en tercer lugar, el que se entrega antes de las elecciones, que se da en un solo país, Argentina. En la actualidad son muy pocos los países que proporcionan facilidades de financiamiento público, y en condiciones diferentes, a agrupaciones que participan en el proceso electoral por primera vez (Argentina, Colombia, Chile, Honduras, México y Panamá).
- viii. *Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.* En América Latina, la mayoría de los países (76%) confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa en la región la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, donde son Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú los únicos países donde la legislación electoral específica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. No obstante la

existencia de beneficios estatales en este sentido, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en relación con la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos. En cuanto al acceso de los partidos a la prensa escrita, en la mayoría de los países éste es amplio, si bien en algunos casos existen límites, como en Costa Rica, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

- ix. *Aplicación de la ley y órganos de control.* En casi todos los países, con excepción de Uruguay, la legislación electoral especifica la existencia de un organismo responsable de vigilar o supervisar el financiamiento de los partidos y las campañas electorales, y en la mayor parte de ellos esas funciones recaen sobre el organismo electoral, en algunos casos acompañado del órgano contralor del Estado.
- x. *Mecanismos de sanción.* Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (83%) y, por el otro (aunque en menor medida), las sanciones administrativas o de otra índole (50%), que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley. Por su parte, un 39% de los países contempla sanciones penales para candidatos y un 33% para donantes. Sin embargo, pese a los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre la retórica y la práctica. Estos adelantos en materia normativa han ido acompañados de un bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz, todo ello con serios efectos en la credibilidad y legitimidad de los partidos ante la ciudadanía.

6. Normas sobre enfoque de género y otros grupos

Otra de las cuestiones de gran importancia que afectan actualmente la regulación jurídica de los partidos en la región es la de la participación de las mujeres en la organización y la estructura interna de dichas agrupaciones, así como en la selección de los candidatos a puestos de elección popular. En efecto, ante la proliferación de instrumentos internacionales que no sólo tienden a favorecer la incorporación de la mujer en todas las esferas de la vida de un país sino también a subrayar la importancia de su inclusión en la dinámica política de los países, los estados latinoamericanos han empezado a legislar en ese sentido.

Aunque la evolución se ha dado con lentitud, ha habido avances, principalmente a partir de la década de 1990, en que el principal logro en las diversas legislaciones fue el establecimiento de cuotas de participación de las mujeres, ya sea en las asambleas de los partidos, en los cargos de autoridad o en el nombramiento de candidatos a cargos de elección popular.

Un recuento de la situación actual muestra un panorama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes. En relación con las candidaturas a cargos de elección popular, un total de 11 países ha regulado la inclusión de cuotas de participación femenina en sus listas de candidatos, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Por el contrario, en lo que refiere a las cuotas de participación en las asambleas partidarias, de los 18 países de la región, sólo seis tienen disposiciones dirigidas a la inclusión de la mujer. Pero si en relación con la perspectiva de género la incorporación de normas incluyentes en la legislación latinoamericana ha sido lenta y presenta aún importantes carencias, el vacío es prácticamente total con respecto a otros sectores de la población tradicionalmente subrepresentados. Así, por ejemplo, resulta sorprendente que en una región como la latinoamericana, con un alto grado de presencia de etnias aborígenes, haya una ausencia casi total de normas referidas a la inclusión política de grupos étnicos. Sólo seis países latinoamericanos han regulado sobre la participación política de las etnias: Bolivia, Colombia, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

Y en cuanto a las regulaciones especiales dirigidas a la juventud, el análisis comparado de la legislación nacional muestra que en la gran mayoría de los países latinoamericanos se pasa por alto el tratamiento de esta temática, lo que causa que las políticas con respecto a ese sector queden generalmente dispuestas en los estatutos de los partidos.

7. Candidaturas independientes

La historia reciente de América Latina muestra que la legislación ha avanzado hacia la incorporación de otras formas de participación política fuera de los partidos. Entre ellas se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes.

Claramente, la aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido sus efectos en la vida jurídica de los estados y de los partidos, y las legislaciones también han debido adaptarse para regular su participación en la vida política. En América Latina, en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) regulan las candidaturas independientes. Asimismo, diez países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos éste se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados. Estos países son: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así porque la hegemonía de los partidos políticos está siendo socavada por la presencia cada vez mayor de las candidaturas independientes, que la mayoría de las veces carecen de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno. Los defensores de las candidaturas independientes señalan que cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal puede estar reñido con la igualdad de oportunidades garantizada en las constituciones. Por su parte, los opositores a las candidaturas independientes piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder, no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad.

Sean cuales fueren los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas de participación diferentes a los partidos, la realidad latinoamericana muestra, como hemos visto, que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas. De igual manera, la experiencia demuestra que estas nuevas formas de representación política cuentan en ciertos países con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía, por lo que, necesariamente, se han promulgado normas con el fin de regular los términos de la competencia política para sean incorporadas a la vida jurídica del Estado.

8. Transfuguismo político

Uno de los problemas que afectan a los partidos y los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático es el «transfuguismo», entendido éste como «aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra».⁵⁰ Se trata de una conducta que, para algunos, atenta contra la voluntad popular y constituye incluso un ejemplo de corrupción personal. Sin embargo, hay quienes opinan que no es un problema tan grave, ya que en todos los países la naturaleza del juego democrático implica cambios de orientación en coyunturas específicas.

El transfuguismo, fenómeno que viene cobrando una importancia creciente en América Latina en los últimos años, ha sido objeto de amplios debates por sus efectos en la representación política. En el centro de la discusión se encuentra el tema de la titularidad personal del escaño. Para algunos juristas, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los

⁵⁰ RENIU VILAMALA, J.M., Diccionario crítico de Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm

electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad sino, más bien, un instrumento al servicio de su realización. En virtud de ello, la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático.

En suma, quienes se oponen al transfuguismo señalan que este comportamiento ocasiona una modificación en la legitimidad otorgada por los electores. En sentido contrario, otra interpretación jurídica ha señalado que un individuo, una vez electo, es dueño de su escaño y, por consiguiente, puede marcharse libremente a otro partido diferente del que lo presentó a las elecciones, sin que ello signifique un falseamiento del proceso de expresión real de la voluntad popular. Éste ha sido el caso de la interpretación dada por el Tribunal Constitucional de España.

Así, esta interpretación provee de cobertura jurídica al transfuguismo, por lo que este comportamiento aparece como jurídicamente inatacable. Sin embargo, comporta una connotación moral negativa. Desde el punto de vista político, independientemente de su justificación jurídica, se ha señalado que en la práctica, el comportamiento del tráfuga debilita el sistema de partidos, favorece la inestabilidad política partidaria, afecta la credibilidad no sólo del tráfuga en cuestión sino del conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática y distorsiona efectivamente la representatividad surgida de las elecciones. En ese sentido, Reniu i Vilamala⁵¹ ha señalado que del transfuguismo se desprenden algunas consecuencias:

- Conlleva un falseamiento de la representación, constituye una especie de estafa política al ciudadano que ve modificada la expresión de su voluntad política;
- Supone el debilitamiento del sistema de partidos, puesto que la correlación de fuerzas resultantes de las elecciones sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema, y
- Posibilita la generalización de la corrupción y favorece a su vez el proceso de debilitamiento de la elite política ante la ciudadanía.

Los efectos del transfuguismo han generado acciones de los partidos para tratar de evitar este tipo de prácticas políticas. En América Latina, países como Argentina, Brasil, México y Perú, entre otros, han experimentado en los últimos años casos de transfuguismo, si bien en grados diversos en los diferentes países, lo que ha generado preocupación y la propuesta de iniciativas para atacar este fenómeno.

Un análisis de la legislación latinoamericana muestra que ésta en general es omisa en el tratamiento de este tema y, en algunos casos, más bien separa de los partidos políticos (por una ficción jurídica) a los electos o diputados al darles carácter nacional, como sucede en Chile y Costa Rica. Los únicos países que regulan expresamente el tema de los tráfugas en su legislación nacional son Bolivia y Ecuador, en donde se han previsto sanciones.

⁵¹ RENIU VILAMALA, J.M. Diccionario crítico de Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm

III. CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO DE PARTIDOS⁵²

Actualmente no es posible hablar de democracia en la que no existan partidos políticos, pues éstos desempeñan un papel fundamental en la función de representación, agregación y canalización de los intereses de la ciudadanía y tienen una importancia cada vez mayor para las funciones de gobierno. Sin negar lo antes dicho, también se debe apreciar la crisis de legitimidad y credibilidad que atraviesan.

La democracia liberal, surgida luego de la segunda postguerra, hoy se encuentra cuestionada en su representatividad por el malestar civil. La oligarquización, burocratización y opacidad de los partidos que operan a su interior, unidos a episodios de corrupción y a la ineficacia en la conducción del Estado, han alejado a los ciudadanos de los partidos históricos. Este fenómeno que se presentó en América Latina desde fines del siglo pasado, se ha extendido a Europa, los ciudadanos responsabilizan a los partidos históricos por las causas y los efectos de la crisis económica que los agobia.

La apatía electoral y la caída de la preferencia por los partidos históricos, en beneficio de personajes y movimientos que se presentan como sus sustitutos, son síntomas de una conciencia social contraria a los partidos. Hoy, hasta el vocablo partido luce vergonzoso, dando paso a los movimientos, foros, mesas, redes y a cuanta palabra se le asemeja, tan solo para disfrazar con nuevos nombres a estas instituciones que son necesarias e imprescindibles a toda democracia.

Hoy, las sociedades democráticas con partidos debilitados no hallan como articularse frente a las insuficiencias o atropellos del Estado. Los sectores sociales que hoy reclaman por la ausencia de oposición, fueron los mismos que la desbarataron y deslegitimaron al desbaratar a los partidos, por cierto con una buena dosis de ayuda por parte de los partidos mismos. Se reniega del político profesional, muchas veces por causas justificadas, en favor del «independiente», cuando en verdad sólo el primero es capaz de ser representante a tiempo completo y de rendir cuentas de su actuación. Así, la política sin partidos y sin políticos deja a una parte sustancial de la sociedad huérfana de una representación articulada, coherente y poderosa.

La crisis de la política democrática ha producido no sólo resultados paradójicos sino también, soluciones ilusorias que lejos de recolocar en espacios novedosos a la representación más bien la han disuelto peligrosamente. Baste para ilustrar esta situación lo ocurrido en Italia, donde sus ciudadanos votaron masivamente a favor de la eliminación del financiamiento público de los partidos. El resultado fue la confiscación de la política por los grandes grupos de interés económicos. El régimen de Berlusconi se asentó en esta premisa, y aunque el régimen ha concluido, las bases del mismo están aún pendientes de demolición.

En este capítulo se desarrolla las aportaciones teóricas de la teoría inglesa del “trust”, la teoría francesa del mandato representativo y la teoría alemana del órgano; las razones y sinrazones de la construcción del modelo; el funcionamiento del modelo en la actualidad y la precaria existencia histórica del mandato representativo.

3.1. APORTACIONES TEÓRICAS

Sánchez Agesta⁵³ trataba el problema de la participación en la vida pública a través del proceso representativo distinguiendo con nitidez los conceptos de representación y democracia. La representación, venía a decir, es una

⁵² Los contenidos de las páginas 48 a la 62 han sido extraídos del documento denominado «Crisis del Mandato Representativo en el Estado de Partidos» de Antonio Torres Del Moral. Disponible en <http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-1982-14-736B16E2/PDF>

⁵³ SÁNCHEZ AGESTA, L., La participación en la vida pública a través del proceso representativo, en «Democracia y responsabilidad», Madrid, 1968.

importante rectificación de la democracia. Porque, en efecto, entre el representante y el representado no hay una identidad de voluntades ni de intereses, aunque pueda haber una coherencia y semejanza. Representante y representado son una *dualidad* y, por consiguiente, puede haber entre ellos una tensión en cuanto el primero no haga valer satisfactoriamente la voluntad o el interés del segundo.

La concepción medieval de la representación trató de superar esta dualidad mediante el cuaderno de instrucciones y la revocabilidad del representante. Modelo este conocido con el nombre de mandato imperativo. Pero la Revolución francesa, como antes había acontecido algo más calladamente en Inglaterra, barrenó este concepto prohibiendo tanto las instrucciones como la revocación y sustituyendo a los representados concretos del modelo anterior por la nación, concepto sublimado en la idealidad de un todo que no se identifica con sus partes y que incluye generaciones pasadas; presentes y futuras.

Como dice Carré de Malberg, estamos ante la nación entendida como cuerpo unificado, como universalidad global unitaria e indivisible que no se identifica con los individuos ni con los grupos que existen en ella. Esta idea de la representación política, este modelo que nos ha llegado con la denominación de mandato representativo, al operar sobre dicho concepto mítico, emocional, de la nación y de su soberanía (que venía a llenar el hueco que dejaba la soberanía monárquica), acentuó —dice Sánchez Agesta— la dualidad entre representante y representado. Que este modelo de representación, en el que el pueblo no tiene posibilidad de gobernar, se aparta de la idea —al menos de la idea originaria— de democracia es evidente.

Al modo de ver de algunos autores como Torres del Moral,⁵⁴ estamos ante uno de esos movimientos históricos de avance-retroceso: lo que se gana hacia la democracia con el paso de la soberanía monárquica a la nacional, se evapora en parte con la radical separación entre gobernante y gobernado. Rousseau lo detectó con agudeza al criticar el sistema representativo inglés, que esclaviza al ciudadano —dice— creándole la ilusión de que es libre.

Pero ha sido este sistema político, curiosamente, el que ha evolucionado hasta permitir una mayor, aunque limitada, influencia popular en el poder. Es decir, que el sistema representativo ha ido transformándose en democracia representativa.

Este sistema de representación ha recibido tres aportaciones teóricas principalmente: la teoría inglesa del *trust*, la francesa del mandato representativo y la alemana del órgano.

3.1.1. TEORÍA INGLESA DEL «TRUST»

En Inglaterra, como se sabe, la teoría constitucional se ha ido decantando sobre los hechos. Sucedió que ni los mandantes podían prever todos los giros de las negociaciones de sus representantes ni podían estar reunidos continuamente para hacerles llegar sus instrucciones. Estas instrucciones, por consiguiente, comenzaron a hacerse en términos muy generales. De otro lado, el rey exigía en sus cartas de convocatoria que los representantes llevaran amplios poderes, con la intención de poder ultimar todos los asuntos y que las reuniones del Parlamento no quedaran paralizadas por falta de poderes de los representantes.

El *Agreement of the People*, de 1653, daba ya por entendido que los representantes tenían la suprema confianza (*trust*) en orden al cuidado del conjunto. La misma idea reproduce Locke al argumentar que los pactantes originarios de la sociedad instituyen un poder legislativo al que confían la defensa de los derechos. En este esquema, las elecciones no son tanto un modo de imponer el pueblo su voluntad cuanto un modo de frenar a los *trustees*, a los *fideicomisarios*, a los depositarios del poder. Y Burke, en 1774, escribe a los electores de Bristol argumentándoles que el representante tiene libertad absoluta y no puede quedar ligado por promesas obligatorias. Los diputados representan *intereses generales* y no están sometidos a mandato. Su relación con los representados es la *confianza*.

⁵⁴ TORRES DEL MORAL, Antonio, Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 203, septiembre-octubre, 1975.

3.1.2. TEORÍA FRANCESA DEL MANDATO REPRESENTATIVO

La doctrina francesa del mandato representativo, que es la que ha terminado dándole nombre al modelo, se fragua en vísperas de la Revolución. Ya Montesquieu, en su *Esíritu de las leyes*, habla de la libertad de los representantes y de la pura generalidad de las instrucciones que el pueblo puede darles.

Condorcet, que distingue entre el representante y el mero comisionado, recomienda también, en 1789, que se den unas instrucciones muy generales a los representantes. En la Asamblea Constituyente de 1791 aborda de nuevo el problema expresándose así: «Es conservando la independencia de mis opiniones [...] como yo me esforzaré en responder a esta distinción tan honorable de la confianza de mis conciudadanos.» Obsérvese que también Condorcet entiende la relación como de confianza. Y en 1792 le escribe así a sus electores de l'Aisne: «Mandatario del pueblo como 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.» Pero esta independencia, piensa, debe aplicarse no en constituir la voluntad nacional de un modo descomprometido, sino en declararla después de haberla conocido y comprobado.

Sieyès entiende ya la soberanía nacional no como un poder fraccionado individualmente o por distritos, sino como un poder indiviso de la nación como un todo. De ahí deriva la necesaria independencia de los representantes y su facultad de expresar la voluntad nacional, sin tantos escrúpulos como veíamos en Condorcet: «De cualquier manera que sean diputados, que se reúnan y que deliberen [...] su voluntad común valdrá por la de la nación misma.»

Y los textos legales revolucionarios fueron aún más expresivos, siendo de recordar a este respecto la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, la Ley de 22-XII-1789 y la Constitución de 1791, conforme a los cuales textos nuestro problema queda planteado y resuelto en los siguientes términos:

- La ley es la expresión de la voluntad general.
- La nación sólo puede querer y actuar por medio de sus representantes, que la representan a ella en su conjunto y no a sus electores concretos.
- Quedan excluidas las instrucciones y la revocación de los diputados.

«La Constitución francesa —dice de sí misma la de 1791— es representativa». En la raíz de esta concepción está Hobbes, contra lo que pudiera parecer, pues, en efecto, en Hobbes el *pactum subiectionis* confiere todo el poder al soberano, que no está sometido a ningún vínculo; en realidad se daba una *identificación* del monarca con el pueblo y con el Estado, los cuales no tenían, según Hobbes, una voluntad distinta de la de aquél. Pues, bien: los revolucionarios franceses terminaron haciendo lo mismo, sólo que sustituyendo parcialmente el Rey por el Parlamento, cuya voluntad —la ley— se identifica con la voluntad general, es la voluntad general; ésta no puede ser otra cosa que la voluntad manifestada por los representantes.

Añadamos tan sólo que lo que en Hobbes se resolvía con bastante lógica, con la lógica monolítica de la coincidencia en un mismo sujeto de la titularidad de la soberanía y el ejercicio del poder, quiebra ahora esa lógica con el principio de la soberanía nacional, que introduce una dualidad de incómoda explicación.

3.1.3. TEORÍA ALEMANA DEL ÓRGANO

Posteriormente, los cultivadores de la Teoría General del Estado (Jellinek, Gierke, Laband, etc.) elaboraron la doctrina del órgano, que, con variantes, hacen suya Carré de Malberg, Orlando y otros.

Jellinek niega que haya dualidad entre el representante y el representado arguyendo que hay una sola voluntad, pues la de uno vale por la del otro. El representante es el órgano del representado, del pueblo, que, a su vez, es órgano del Estado en su función de elegir (esto es: el pueblo, en las elecciones, no expresa su voluntad, sino la del

Estado). Y así como una persona jurídica de derecho privado no quiere ni se expresa por sí misma, sino sólo a través de su órgano correspondiente, igualmente el pueblo sólo puede querer y expresarse a través de sus representantes.

Hauriou se halla cercano de este planteamiento. Para él, los electores son órgano representativo de primer grado de la nación, siéndolo el Parlamento de segundo grado. El órgano de primer grado nombra al de segundo grado, pero nada más; su relación es funcional, pero no le transmite poder ninguno.

Por este camino Carré de Malberg llega incluso a negar el carácter representativo del sistema parlamentario. En la elección hay una designación, y sólo esto. Decir que los diputados representan a la nación significa que no representan a los electores individuales, ni a los colegios electorales, ni a los grupos particulares, sino a la totalidad global que los incluye. Pero la nación, así entendida, es el Estado. Propiamente hablando, por tanto, el diputado es representante del Estado, órgano suyo. Así, pues, el Estado representativo no es tanto un sistema de representación cuanto un sistema de organización de la voluntad nacional.

Y Orlando entiende que el pueblo no transmite el poder al representante, sino que solo lo selecciona, y éste recibe su poder de la Constitución. Y si el pueblo no transfiere el poder, mal podrá dar instrucciones para su ejercicio.

3.2. RAZONES Y SINRAZONES DE LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO

Cada vez va siendo más generalmente aceptado por la doctrina que el mandato representativo advino históricamente en unos supuestos sociológicos bastante precisos, muy distintos de los actuales.

En efecto, la prohibición de instrucciones y de revocación tenía su razón de ser en un sistema de sufragio restringido y de colegio uninominal, donde era inevitable el contacto personal entre un pequeño grupo de electores y el diputado. En estas condiciones, el peligro de presiones localistas era muy grande. Y en los días de la Revolución inglesa, la prohibición de mandato estaba pensada principalmente para independizar al diputado de las exigencias de los notables locales (que eran, presumiblemente, de la nobleza y del alto clero, esto es, de los estamentos privilegiados) y para lograr así un Parlamento fuerte frente a dichos estamentos y frente al Rey. Y la carta de Burké a sus electores de Bristol adquiere todo su innovador significado en su contexto histórico, como réplica a la proliferación en Gran Bretaña de asociaciones políticas cuyo objeto era precisamente conectar con los parlamentarios y, por; lo menos, hacerles llegar sus criterios.

Y una vez asentado el Estado constitucional y representativo, seguía teniendo sentido la prohibición de instrucciones durante la vigencia del sufragio censitario por casi las mismas razones: la existencia de un electorado muy reducido y muy poderoso en cada circunscripción. Pero que tenga sentido histórico no significa que su construcción jurídica fuera correcta. Veámoslo:

- a. La teoría de la prohibición del mandato imperativo asentada en el principio de soberanía nacional una e indivisible no es convincente, como se desprende de un doble orden de consideraciones.

De una parte resulta claro que la unidad de poder no reclama necesariamente ni el monismo de su ejercicio ni la unidad del acto de selección de sus titulares. Si fuera necesario el monismo de su ejercicio, no habría sido lícita la división de poderes, precisamente la tesis más querida de los introductores del Nuevo Régimen. Y si fuera precisa la unidad en el acto de selección de los representantes (que al fin y al cabo es un acto de poder), no cabría más forma electoral legítima que con un colegio nacional único. Y si; como ha sucedido y sucede, el ejercicio de la soberanía admite diversidad de actos y de actores, no se ve por qué va a rechazar las particulares visiones que éstos pudieran aportar al ejercicio del poder.

Pero, por otra parte, es claro que históricamente habían convivido la unidad de la soberanía y las instrucciones y revocación. Y ello aconteció no sólo cuando el Parlamento únicamente presentaba peticiones al Rey, sino incluso cuando aprobaba impuestos, cuando ejercía poder. Nunca se consideró que ello menoscabara la

unidad de la soberanía. No se ve la escondida razón de que antes una corporación o una ciudad pudiera instruir y revocar sin menoscabo de la soberanía, y ahora esa misma ciudad no pueda hacerlo porque afecta a la soberanía de ese ente etéreo e impalpable, indeterminado e indeterminable que es la nación tal como se la concibió entonces. Como tampoco la descentralización política o el federalismo suponen una fragmentación de la soberanía nacional, a pesar de que tanto una región autónoma como un Estado federado hacen algo más que instruir a un diputado: deciden, legislan, y como a nadie se le ocurre sostener que las instrucciones vinculantes que, en nuestros días, dan los gobiernos de los países alemanes a sus representantes en el Bundesrat comporten una ruptura de la unidad de la soberanía. Los ejemplos podrían multiplicarse con un mismo resultado: la doctrina que comentamos es histórica y actualmente insostenible, desde un punto de vista rigurosamente teórico. De manera que no puede sorprendernos en absoluto que en la práctica política se haya mantenido vigente.

b. La teoría del órgano sí que aporta una razón jurídica precisa para la prohibición de las instrucciones; a saber: que el electorado no transfiere el poder, sino que sólo selecciona a su titular; el poder lo confiere la Constitución. Pero, en ese caso, deberá admitirse, exactamente por la misma razón jurídica, que el electorado puede retirar a un diputado de aquella selección, que puede revocarlo, y será la Constitución la que lo prive del poder. Lo mismo que en el proceso de elección, pero a la inversa. Es decir: que, si no las instrucciones, al menos la revocación sí encaja jurídicamente en el modelo de representación que estudiamos. Suponer que la elección es irreversible, irrevocable, es introducir un nuevo elemento en el esquema institucional que no viene exigido ni por su lógica ni por las previsibles necesidades funcionales, ni venía reclamado por los instauradores del Nuevo Régimen en un principio. Así, por ejemplo, Condorcet adujo en diversas ocasiones que la Asamblea sólo cumple una función legislativa que el pueblo le delega sin abdicarla y que puede revocarle mediante expresa declaración. Pero así se hizo, finalmente, prohibiéndose tanto las instrucciones como la revocación, con lo que se consumó una total inversión de los principios políticos con los que emergió el Nuevo Régimen. Pues, efectivamente, en el Estado constitucional y representativo:

- No es que exista una voluntad general y la ley intente expresarla, sino que la ley la expresa diga lo que diga, porque la voluntad general no preexiste a la actuación de los representantes.
- No es que el cuerpo electoral cree una representación para el ejercicio del poder, sino que, en realidad, el cuerpo electoral, en cuanto que es un órgano estatal que cumple una función, es creación de la ley, es decir, de los representantes.

3.3. EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO EN LA ACTUALIDAD

Viniendo ya al funcionamiento del modelo en nuestros días, es lógico que tuviera que adaptarse, andando el tiempo, a la sociedad urbana e industrial, a la extensión del sufragio y a la creación de las grandes organizaciones políticas que encauzan la democracia de masas, entre las que son los partidos políticos los que reclaman nuestra atención en este momento porque han terminado por imprimir una honda transformación en el modelo de representación que estamos analizando.

En realidad es discutible si en esa evolución han sido los partidos los que han modificado el sistema parlamentario o ha sido el sistema parlamentario el que ha transformado a los partidos; o si, en tercer lugar, y esto parece lo más probable, la transformación ha sido recíproca. Hoy, dice Manzella,⁵⁵ los partidos y el Parlamento forman la dual estructura política del pueblo en continua y mutua referencia, de manera que no es posible entender la una sin la otra.

⁵⁵ MANZELLA, Andrea, *Il Parlamento*, Bolonia, 1977.

Con el sufragio universal, al haber miles o millones de electores por circunscripción, parece inevitable que la representación se haga a través de organizaciones. Los partidos, dice Sartori, reducen a dimensiones manejables cifras que no lo son. Pero el hecho de casi monopolizar el proceso representativo lleva a los partidos a una posición de preeminencia funcional incluso sobre los órganos constitucionales del poder. Puede decirse, parafraseando a Hermann Finer, que el partido es verdaderamente rey de la situación y de la dinámica política.

Estamos, insiste Sartori, ante un proceso cortado en dos: de una parte, la relación entre los electores y el partido; de otra, la existente entre el partido y los representantes. El problema está en que la cooptación que el partido hace de los candidatos tiende a ser una elección real que mediatiza la que después hace el cuerpo electoral, máxime si tenemos en cuenta que los programas políticos se confeccionan de forma acusadamente centralizada.

Ante la presencia de unos partidos rígida y poderosamente organizados, el representante tiende a ser más el portavoz del partido que de cualquier otra instancia (incluyendo a sus propios electores); y sus vinculaciones partidistas tienden a ser más fuertes que cualesquiera otras (incluyendo las de su clase social). De manera que, según ha señalado Duverger, de los dos mandatos que recibe el representante moderno, el del partido y el del electorado, el segundo prevalece sobre el primero. Es por eso que en las relaciones entre el partido y los representantes parlamentarios pueden distinguirse dos vertientes: las relaciones individuales entre los dirigentes del partido y los parlamentarios, y el problema específico de la disciplina de voto:

- En cuanto a las primeras, hoy se observa un cierto predominio del dirigente partidista, aunque no es infrecuente la interpenetración de ambos cuadros y una acumulación de los dos cargos en las mismas personas. En general, puede decirse que los sistemas electorales proporcionales, con listas cerradas y bloqueadas, potencian la posición de los dirigentes del partido, que confeccionan las listas. El sistema mayoritario atenúa algo esa preponderancia, y más si es con escrutinio uninominal; pero no sucede así en los países bipartidistas, en los que el parlamentario no tiene otra opción que someterse al partido.
- Y en cuanto a la disciplina de voto, se puede sostener que, como dice Duverger, se da dicha disciplina cuando se ha pasado de una concepción individualista a otra comunitaria de la representación, en la que los electores se identifican no con un candidato, sino con un partido.

A este respecto, los partidos pueden ser *elásticos*, como los norteamericanos, o *rígidos*, como los de la izquierda europea (aunque también son ejemplos de partidos rígidos el Partido Conservador británico, la Democracia Cristiana italiana y la UCD española, al menos hasta su crisis de 1981).

Hoy apenas quedan partidos elásticos. La evolución hacia la rigidez data de hace ya varias décadas. Pérez Serrano hablaba de la tiranía ejercida sobre los parlamentarios, que se han convertido en un simple número que incluso vota contra su conciencia. Y sobre este tema Crick llegaba a decir: «Se reconoce, ciertamente, que un miembro parlamentario posee una cosa muy vaga llamada conciencia que puede ejercitar no votando en todas las cuestiones relacionadas con el juego, el reclutamiento, el sebo [...] pero también se reconoce [...] que un miembro parlamentario no puede tener su conciencia revoloteando en derredor de cualquier problema que surja.»

Estos son los hechos, no tan negativos como se pintan, pero que se imponen a pesar de las declaraciones constitucionales en contra. Como dice el mismo Pérez Serrano, «por vía indirecta, aunque con vigor más enérgico, resucita en nuestro tiempo el mandato imperativo, haciendo que los parlamentarios representen no al distrito que los eligió ni a la nación de que son órgano, sino al partido en que *militan*, que ejerce sobre ellos autoridad castrense severísima».

Kelsen postulaba ya en su *Esencia y valor de la democracia* un sistema democrático que supiera hacer frente a la dictadura de los partidos. Y en nuestros días la tinta vertida contra la partidocracia es abundante. Crisafulli la critica por su carrera hacia el voto, que la lleva, según dice, a la demagogia y a la corrupción. Zampetti hace lo propio con la correntocracia o, como él la llama, la grupocracia.

Pero, por otra parte, no faltan quienes ven en el cada vez más importante papel de los partidos un fenómeno más bien positivo. En 1910 decía Jaurés: «Es preciso librar a los diputados de la servidumbre que les obliga a satisfacer apetitos para conservar mandatos. Es preciso poner más disciplina y moral en el ejercicio del derecho de sufragio; sustituir la competencia entre personas por la lucha entre las ideas; impeler a los partidos a organizarse, a disciplinarse, a presentar a los electores ideas claras en programas precisos.»

Francesco Leoni⁵⁶ cree que la disciplina partidocrática ha introducido algo de orden en la difícil política italiana y que la ausencia de disciplina lleva a los diputados a todas las combinaciones pensables de la alquimia parlamentaria, añadiendo que, por lo común, las críticas a la partidocracia adolecen de una superada concepción individualista de la libertad. Manzella abunda en que las críticas a la partidocracia pecan de un error de enfoque: no ven que el Parlamento actual es distinto del decimonónico.

En España, para Carreras y Valles⁵⁷ la dependencia del parlamentario no sólo no es un mal, sino que debería llegar a ser, a largo plazo, la situación normal del diputado, siempre, claro, que los partidos funcionen de modo verdaderamente democrático; condición esta, sin embargo, que ni se da con la suficiente generalidad ni ofrece flancos abiertos y precisos para la seguridad de su cumplimiento futuro, aparte de que su control estatal no deja de ofrecer riesgos notables.

En fin, el problema político por excelencia es hoy es el de la democracia interna de los partidos, resuelto el cual — lo que es harto improbable— los demás se darán por añadidura. Pues, desde luego, nada más deseable que el panorama que pinta Lucio Libertini,⁵⁸ al defender, el actual Estado democrático de partidos. Cuando un diputado acepta la disciplina de voto, dice Libertini haciendo referencia a algunas experiencias políticas italianas, «no se transforma en modo alguno en un pasivo y supino ejecutor, sino que expresa una decisión, en cuya formación ha participado y que se ha madurado en decenas de asambleas, en las discusiones de los órganos colegiales de partido, en el grupo parlamentario y en el grupo de trabajo. Por tanto, tiene la posibilidad de expresar la voz de todos aquellos que lo han elegido y de confrontar con la propia las opiniones ajenas». Desafortunadamente, la realidad no siempre empata con este ideal.

3.4. LA PRECARIA EXISTENCIA HISTÓRICA DEL MANDATO REPRESENTATIVO

Llegados a este punto, luego de analizar las razones histórico-sociológicas y las sinrazones teórico-jurídicas de la construcción del mandato representativo, así como su funcionamiento real mediatizado por los partidos, cabe preguntarse ¿hubo alguna vez mandato representativo? ¿Lo hubo en el funcionamiento efectivo del Estado constitucional contemporáneo? ¿En qué proporción y medida?

En una primera aproximación, se puede inferir que, conforme el sistema fue evolucionando hacia lo que hoy vivimos como democracia representativa, la pureza del principio se iba desvaneciendo y la exquisita independencia del representante iba dejando asomar diversos vínculos. Pero es que, en rigor, se concluye irremediablemente que la independencia absoluta del parlamentario apenas ha existido nunca. Siempre hubo grupos o personalidades de particular prestigio que lograban imponer sus criterios. Antes de que hubiera partidos y grupos parlamentarios, había otros grupos, aunque de menor consistencia; había líderes, notables locales, etc. De manera que el caso de los representantes independientes queda reducido, hoy como ayer, a una hipótesis marginal, casi límite, y más bien ha desempeñado en la Teoría Política el papel de modelo ideal, en el sentido weberiano de la expresión, que, como tal, no se ha realizado nunca en la vida política.

Y si de la historia nos trasladamos a la actualidad, podemos traer a colación un buen manojo de prácticas políticas perfectamente conocidas, que sumariamente vamos a recordar:

⁵⁶ LEONI, F., Partidos políticos y grupos parlamentarios en Italia, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 186, noviembre-diciembre, 1972.

⁵⁷ DE CARRERAS, F. y J. M. VALLES, Las elecciones, Barcelona, 1977

⁵⁸ LIBERTINI, L., ¿Qué Parlamento?, ed. castellana, Barcelona, 1980.

- a. De un lado, los *programas* han venido a ocupar el lugar de las instrucciones. Naturalmente, la relación jurídica es distinta porque la iniciativa de su redacción y proposición es ahora del representante (de su partido) y el elector no puede modificarlos, como tampoco puede revocar al representante por incumplimiento de ese programa. Pero el hecho ya es buena prueba de que nunca se ha dado una representación pura, una relación del diputado con los electores sin nada de por medio y a solas con su conciencia.
- b. En segundo lugar, en la relación representante-partido, ya hemos hablado de la férrea disciplina castrense que la preside.
- c. En tercer lugar, no hace falta que nos detengamos en exponer las muy variadas relaciones, presiones y vinculaciones entre los grupos de interés y los parlamentarios (aunque no sólo con ellos).
- d. En cuarto término, la dependencia en que se encuentra el parlamentario respecto del partido a la hora de confeccionar las siguientes candidaturas ha venido a sustituir a la revocación de los electores, aunque tampoco aquí deban ocultársenos sus diferencias jurídicas. Es distinto, en efecto, el sujeto que la realiza (el partido) y es diferente el momento de su consumación o perfección (el término de la legislatura); pero, a fin de cuentas, el resultado es muy parecido: la muy probable pérdida del escaño.
- e. En quinto lugar se dan algunas prácticas plenamente antijurídicas conforme al sistema representativo formalmente vigente, como son las sanciones al parlamentario indisciplinado, las dimisiones sin fecha, etc. Así, pues, como dice Bobbio,⁵⁹ bien puede entenderse la dependencia respecto del partido como el actual «sucedáneo funcional del mandato imperativo».
- f. Y, por último, no deja de ser lógico que en estas condiciones los parlamentarios estén volviendo a sus distritos, a cuidar su electorado, a fabricarse una imagen local, a buscar un poco de poder local que le compense su carencia de poder estatal. Para Antonio Torres del Morral este fenómeno no es del todo negativo, pues, por uno u otro motivo, el parlamentario está acercándose de nuevo a su electorado. Sólo que ello sucede añadiéndole una grieta más al nunca demasiado sólido edificio del mandato representativo.

⁵⁹ BOBBIO, N., ¿Qué socialismo?, ed. castellana, Barcelona, 1977.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN SEGUNDA

SOBRE LA DEMOCRACIA

1. Las teorías modernas de la democracia señalan tres aspectos para su definición:
 - La democracia como principio de legitimidad, que postula que el poder deriva del pueblo.
 - La democracia como sistema político, en la que se apela al concepto de la democracia representativa.
 - La democracia como ideal, en la que la pluralidad de propuestas permite que la sociedad construya y cuestione, de manera continua, su ideal democrático.
2. Ante el desafío de la valoración de la democracia como un modo de vida, como un fin o ideal que debe buscarse, se ha planteado el tema de abordar la medición del desarrollo democrático, abordando el tema desde dos perspectivas:
 - Las que se detienen en considerar un mínimo de requisitos.
 - Las que proponen ampliar los requisitos democráticos yendo más allá de los requisitos «institucionales» del régimen.
3. Estas propuestas han sido criticadas porque sólo se definiría una Democracia Formal, debiendo considerarse también los atributos de la Democracia Real, que es la que perciben y viven los ciudadanos bajo un régimen de ordenamiento democrático.
4. Históricamente se han presentado las siguientes clases de democracia
 - Democracia directa
 - Democracia representativa o indirecta: que puede adoptar diversos sistemas (presidencialista, parlamentario, colegiado)
 - Democracia semidirecta o mixta.

La democracia episódica, fáctica, no reglada y desenvuelta en las afueras del Derecho, ha dado paso, con el devenir histórico, a una democracia estable, jurídicamente reglada y desarrollada conforme a los límites establecidos en la Constitución; en otros términos, a la democracia constitucional.

SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. En los regímenes democráticos los partidos políticos desempeñan funciones sociales, como la socialización política, que implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses, y el ser legitimadores del sistema político; y funciones institucionales, como el reclutamiento y la selección de gobernantes, organizar elecciones, la organización y composición de los poderes públicos.
2. El ordenamiento jurídico ha tenido, a grandes rasgos, las siguientes actitudes frente a los partidos.
 - Primero, una fase de oposición, en la que se les condena totalmente
 - Posteriormente (casi durante todo el siglo XIX) predomina una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica.
 - La tercera etapa (fines del siglo XIX y principios del XX) en la que son reconocidos en las leyes electorales y en los reglamentos parlamentarios.
 - La última etapa es posterior a la Segunda Guerra Mundial, en la que se les reconoce a nivel constitucional y se adoptan una regulación jurídica exhaustiva.
3. En este proceso América Latina ha transitado por las mismas etapas que los estados europeos:

- Una primera etapa (desde la segunda mitad del siglo XIX hasta mediados del siglo XX) de regulación temprana que se da en el ámbito de las leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, que constitucionalizaron los partidos.
- La segunda etapa (desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978) caracterizada por la constitucionalización de los partidos políticos.
- La tercera se inicia a partir de 1978, se caracteriza por una regulación más detallada de los partidos.

Como resultado de este proceso, la totalidad de las constituciones políticas latinoamericanas regulan actualmente la actividad de los partidos.

4. En América Latina esta regulación se caracteriza por establecer una clara diferencia entre las leyes electorales y las de partidos políticos y por abordar las siguientes áreas temáticas:

- Concepto y naturaleza jurídica.
- Funciones de los partidos, otorgándoles las siguientes funciones: representación, participación, competencia por cargos públicos, formulación de políticas, formación y socialización, y vigilancia del proceso electoral.
- Formación de partidos, se ha reconocido el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos.
- Democracia interna.
- Normas sobre enfoque de género y otros grupos.
- Candidaturas independientes.

5. Respecto del *Financiamiento de los partidos políticos* se ha señalado que su desconocimiento ha generado una actitud de sospecha, la que genera varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático: primero, pérdida progresiva del prestigio de la política; segundo, un pronunciado desinterés por la política, en especial de los jóvenes; tercero, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, lo que puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema.

Comparando las regulaciones existentes en América Latina se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- *En relación con el tipo de sistema de financiamiento*, predomina en toda la región, con excepción de Venezuela, el financiamiento mixto, en el que los partidos reciben tanto fondos públicos como privados.
- *Actividades objeto de financiamiento público*. En esta categoría se encuentran los gastos operativos de los partidos, los gastos de campaña y una combinación de ambos.
- *Barreras legales*. En donde las leyes regulan el financiamiento público directo existe algún tipo de requisito para recibirlo.
- *Criterios para la asignación de fondos*. Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son fundamentalmente de tres tipos: proporcional a la fuerza electoral; un método combinado, en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra, de acuerdo con la fuerza electoral; y un tercer método, en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra, de acuerdo con la representación parlamentaria.
- *Prohibición de contribuciones provenientes de ciertas fuentes*.
- *Límites o «techos» a las contribuciones privadas*.
- *Calendario de desembolsos (solo respecto del financiamiento público directo)*
- *Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación*. La mayoría de los países les confiere espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública.

- *Aplicación de la ley y órganos de control.* En casi todos los países, con excepción de Uruguay, la legislación electoral especifica la existencia de un organismo responsable de vigilar o supervisar el financiamiento de los partidos y las campañas electorales, y en la mayor parte de ellos esas funciones recaen sobre el organismo electoral, en algunos casos acompañado del órgano contralor del Estado.
 - *Mecanismos de sanción.* Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales.
6. Con relación al *Transfugismo político* entendido como «aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra»; se desprenden algunas consecuencias:
- Conlleva una especie de estafa política al ciudadano que ve modificada la expresión de su voluntad política;
 - La correlación de fuerzas resultantes de las elecciones sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema, y
 - Posibilita la generalización de la corrupción y favorece a su vez el proceso de debilitamiento de la elite política ante la ciudadanía.

SOBRE LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO DE PARTIDOS

1. La oligarquización, burocratización y opacidad de los partidos que operan al interior de la democracia representativa, unidos a episodios de corrupción y a la ineficacia en la conducción del Estado, han generado un malestar civil que la afecta. Está en cuestión la prohibición del mandato imperativo, sobre todo por el accionar de los partidos.
2. El sistema de representación que sustenta nuestra democracia tuvo un origen histórico concreto, que no es el mismo que existe actualmente. Para alcanzar su desarrollo actual, este sistema recibió principalmente tres aportaciones teóricas: la teoría inglesa del *trust*, por la que los diputados representan *intereses generales* y no están sometidos a ningún tipo de mandato, estando su relación con los representados basada en la *confianza*; la teoría francesa del mandato representativo, por la cual la voluntad general de la Nación no puede ser otra cosa que la voluntad manifestada por los representantes; y la teoría alemana del órgano, por la que el pueblo sólo puede querer y expresarse a través de sus representantes.
3. Sin embargo existen críticas a este desarrollo del sistema de representación, en particular la prohibición del mandato imperativo:
 - a. Esta teoría, sustentada en el principio de soberanía nacional una e indivisible, no es convincente, porque la división de poderes demuestra que no es indispensable que solo la representación detente el poder y porque históricamente convivieron la unidad de la soberanía y las instrucciones y la revocación.
 - b. Si el electorado no transfiere el poder, sino que sólo selecciona a su titular, ya que el poder lo confiere la Constitución, entonces no existe fundamento para que se prohíba la revocatoria del mandato al representante.
4. En el Estado constitucional y representativo:
 - a. No existe una voluntad general previa a la actuación de los representantes, por lo que la ley, creada por éstos, siempre será la expresión de la voluntad general.

- b. No es que el cuerpo electoral cree una representación para el ejercicio del poder, sino que, en realidad, el cuerpo electoral, en cuanto que es un órgano estatal que cumple una función, es creación de la ley, es decir, de los representantes.
5. En la actualidad la crisis del mandato representativo pone en cuestión el hecho de que el representante no responde al mandato imperativo de los representados, pero sí ante el que le obliga el partido al que pertenece. Lo que unido a la crisis de los partidos, caracterizada por una ausencia de democracia interna de éstos, así como a episodios de corrupción e incapacidad en la conducción del Estado, pone en serio riesgo a la democracia representativa.

BIBLIOGRAFÍA

- 1977 BOBBIO, N., *¿Qué socialismo?*, ed. castellana, Barcelona.
- 1770 BURKE, Edmund, *Selección de Escritos Políticos, Pensamientos sobre la Causa de los Actuales Descontentos*.
- 2000 COLLIER, David & LEVITSKY, Steven. *Democracia «con adjetivos»: innovaciones conceptuales en estudios comparativos*, Chicago Working Papers.
- 1971 DAHL, Robert, *La Poliarquía*, Ed. Tecnos. Madrid (Edic. original: 1971).
- 1977 DE CARRERAS, F. y J. M. VALLES, *Las elecciones*, Barcelona.
- 1957 DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- GARCÍA LAGUARDIA, J.M., *Constitucionalización de los partidos políticos*, en *Diccionario Electoral* (3a. ed.), t. I, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL.
- 2006 KELSEN, H., *De la esencia y valor de la democracia*; traducción y nota preliminar de J. L. Requejo Pagés, KRK ediciones, Oviedo.
- LA PALOMBARA, J./WEINER, M. (Comps.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.
- 1972 LEONI, F., *Partidos políticos y grupos parlamentarios en Italia*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 186, noviembre-diciembre.
- 1980 LIBERTINI, L., *¿Qué Parlamento?*, ed. castellana, Barcelona.
- 1999 LIJPHART, Arend, *Modelos de Democracia*, Ed. Ariel, Barcelona (Edic. original: 1999).
- 1977 MANZELLA, Andrea, *Il Parlamento*, Bolonia.
- 1968 SÁNCHEZ AGESTA, L., *La participación en la vida pública a través del proceso representativo*, en «Democracia y responsabilidad», Madrid.
- 1980 SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.
- 1987 SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial. Madrid.
- 1975 TORRES DEL MORAL, Antonio, *Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 203, septiembre-octubre.
- 1992 WEFFORT, Francisco, *New Democracies, Which Democracies?* En: Working Paper No. 198, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC.

Documentos referenciales

1. «Las Dimensiones de la Democracia» que forma parte del Marco Conceptual del instrumento denominado Índice de Desarrollo Democrático elaboración conjunta de la Fundación Konrad Adenauer y de Polilat que analiza y mide el comportamiento democrático de los países latinoamericanos. Disponible en: http://www.idd-lat.org/cm/uploaded_files/.../76_Marco%20Conceptual.pdf
2. Sentencia del Tribunal Constitucional peruano, recaída en el Expediente No. 030-2005-PI/TC. Disponible en:

<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html>>

3. «Partidos Políticos y Democracia». Jaime CÁRDENAS GRACIA. En Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral. N° 8. Disponible también en:
<http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm>
4. «Regulación de los partidos políticos en América Latina». Daniel Zovatto Disponible en:
<http://www.kas.de/wf/doc/kas_9929-1522-1-30.pdf?080507171015>
5. «Crisis del Mandato Representativo en el Estado de Partidos» de ANTONIO TORRES DEL MORAL. Disponible en <<http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-1982-14-736B16E2/PDF>>

SECCIÓN TERCERA:

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y COMUNICACIÓN

FRANZ PORTUGAL BERNEDO⁶⁰

*Secretario Técnico en el Departamento de Comisiones
Congreso de la República del Perú*

⁶⁰ Sociólogo, profesor e investigador de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magister en comunicación en las organizaciones por la Universidad Complutense de Madrid. Estudios de maestría en sociología por la Pontificia Universidad Católica y de comunicación social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en la cual, también, realizó sus estudios de doctorado en ciencias sociales. Ha sido también conferencista y profesor del Centro de Altos Estudios Nacionales - CAEN. Ha realizado estudios de especialización en Reforma del Estado y Descentralización en Argentina, Chile, Colombia, Bolivia y España. Ha sido Secretario Técnico de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República en el periodo 2003 al 2012. En dicha Comisión trabajó todo el marco legal del actual proceso de descentralización y de reforma del Estado. Ha sido Jefe del Gabinete de Asesoramiento Técnico de la Mesa Directiva del Congreso de la República del Perú (2010-2011). Actualmente es Secretario Técnico de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República. Es Director de Proposición, Revista Peruana de Estudios Parlamentarios y Gobernabilidad.

La sección tercera, Representación Política y Comunicación, analiza las relaciones de comunicación entre la institución parlamentaria y la ciudadanía, así como entre el representante y el representado. Para el estudio de estas relaciones de comunicación es necesario tomar en cuenta el importante desarrollo que ha tenido la Comunicación Política, en estas dos últimas décadas, como una especialidad de la Comunicación Social, así como también, las contribuciones del Marketing Político. Por otro lado, de manera más integral, están los aportes brindados por la Comunicación Organizacional o Comunicación Corporativa, como también se le designa.

La Comunicación Organizacional se alimentó básicamente de la comunicación empresarial, sin embargo, se ha desarrollado en el campo general de las organizaciones, tanto empresariales o privadas como las públicas. En caso de las entidades públicas, hoy tenemos un área de especialización como es la comunicación institucional, que ha tenido, también, un avance en la última década. Es importante hacer el ejercicio de incorporar estos aportes a la comunicación parlamentaria.

Hay que mencionar que a la fecha la literatura sobre comunicación parlamentaria es aún incipiente, por su lado, la comunicación política y el marketing político han estado más orientados al aspecto electoral, es decir, acceder al poder y muy poco a gestionar el poder. El salto teórico, metodológico y técnico de la comunicación organizacional, que integra los avances de la comunicación política y el marketing político, ha producido un instrumental categorial útil para hacer comunicación parlamentaria. Ahora es posible hablar de identidad parlamentaria, imagen parlamentaria, reputación parlamentaria, cultura corporativa del parlamento o de gestión estratégica de la comunicación parlamentaria, entre otros conceptos que supera la concepción tradicional de la comunicación centrada en los medios de comunicación de masas y de los gabinetes de prensa de las instituciones orientados solo a lo informativo y las relaciones con los medios.

I. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y COMUNICACIÓN

En este capítulo presentamos la relación entre representación política y comunicación, tema poco desarrollado. Para tal efecto, tomamos en cuenta el modelo de las dimensiones de representación política que propone Hannah Pitkin para descubrir que hay una dimensión comunicativa en la dimensión política. También veremos los escenarios que construyen la relación entre representantes y representados en los cuales se produce una relación de comunicación.

La relación entre política y comunicación, así como los conceptos de espacio público y espacio político, es otro tema que nos ayuda a comprender al Parlamento como espacio de deliberación y de decisión política. Para tal efecto, se analiza las importantes contribuciones de la comunicación política como campo de especialización de la comunicación social.

Finalmente, se estudia el lugar de las demandas ciudadanas hacia sus representantes y la necesidad de contar con efectivos canales de comunicación que permita conocer la naturaleza de las demandas y la soluciones que requieren.

1.1. LAS RELACIONES DE COMUNICACIÓN REPRESENTANTE Y REPRESENTADO

Para analizar las relaciones de comunicación entre representante y representado vamos a tomar como modelo las dimensiones de la representación política que nos propone Hannah Pitkin (1985) en su influyente libro de 1967.⁶¹ La autora 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.

1.1.1. LA COMUNICACIÓN EN LA REPRESENTACIÓN COMO AUTORIZACIÓN

La idea de la representación como 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, 1983: 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» En esta orientación la representación como autorización nos plantea un primer nivel de comunicación entre el representante y representado para solicitarle la autorización para representarlo, si la comunicación es efectiva la autorización será lograda por el representante.*⁶²

1.1.2. LA COMUNICACIÓN EN LA REPRESENTACIÓN COMO RESPONSABILIDAD

⁶¹ La referencia bibliográfica de esta parte corresponde a 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. 661-662

⁶² Op. Cit. p. 667

La representación como responsabilidad concibe las elecciones como el proceso a través del cual los electos adquieren responsabilidad. Al delegarles el poder, mediante el voto, los electores y los representantes estarán vinculados, deberán rendir cuentas de sus decisiones a sus representados. Los electores serán libres de volver a votar o no por los mismos representantes. Este es el segundo nivel de comunicación puesto que la responsabilidad de los representantes frente a sus representados implica establecer canales permanentes de comunicación ya sea para rendir cuentas o para recibir y canalizar las demandas de sus representados.

1.1.3. LA COMUNICACIÓN EN LA REPRESENTACIÓN COMO DESCRIPCIÓN

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» (Pitkin, 1985:67).*⁶³ Esto es lo que en comunicación corporativa se denomina identidad. Al existir una correspondencia de identidad entre el representante y el representado la comunicación tendrá como tarea mantener y desarrollar esta identidad compartida e impedir que se fracture por la falta de comunicación.

1.1.4. LA COMUNICACIÓN EN LA REPRESENTACIÓN SIMBÓLICA

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.*⁶⁴ En este caso la comunicación desarrolla esta representación simbólica que es la expresión concreta de la democracia representativa.

1.1.5. LA COMUNICACIÓN EN LA REPRESENTACIÓN COMO ACTUACIÓN SUSTANTIVA

En el caso de la representación como actuación sustantiva la *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 (Pitkin 1985:233).*⁶⁵ En este caso la comunicación debe ser permanente en el sentido de que la actuación sustantiva del representante en cada caso debe ser de conocimiento del representado. Ello tiene que ver directamente con la imagen que se forma y se desarrolla en la mente de los representados sobre la labor que desarrolla el parlamentario.

Como se puede apreciar, las relaciones entre representantes y representados no solo tiene una dimensión política sino que también tiene una dimensión comunicativa, necesariamente. Martínez (2003:674), en relación con lo señalado, 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:

- a) En el primer escenario *la relación receptiva* implicaría que *las políticas de los representantes serían sensibles a las opiniones y deseos de los ciudadanos.*⁶⁶

⁶³ Op. Cit. p. 669

⁶⁴ Op. Cit. p. 670

⁶⁵ Op. Cit. p. 672

⁶⁶ Op. Cit. p. 673

- b) 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.*⁶⁷
- c) *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.*⁶⁸

Como se puede apreciar, estos escenarios son, también, escenarios de comunicación entre el representante y los representados, son relaciones de comunicación.

1.2. REPRESENTACIÓN Y COMUNICACIÓN POLÍTICA

Las acciones de comunicación que desarrolla el parlamento o un parlamentario en el ejercicio de sus funciones se denominan comunicación política. Ello nos lleva a precisar cuál es la relación entre política y comunicación. Respecto de la política Pablo Lucas Verdú (1969) decía que es la actividad humana fundada en intereses justificados ideológicamente, que pretende conseguir objetivos valederos para toda la comunidad mediante el ejercicio del poder público organizado y el flujo sobre él. En rigor, la política es la actividad que realizan los hombres en torno al poder. La política es, también, un proceso de comunicación. Hacer política es hacer comunicación.

Por otro lado, es importante considerar, además, el concepto de espacio público y del espacio político, como parte del espacio público, para luego precisar la comunicación política que se produce entre representante y representado (Wolton, 1998:114-115).

El espacio público es la esfera intermedia que se constituyó históricamente, en la época de las Luces, entre la sociedad civil y el Estado. Es el lugar, accesible a todos los ciudadanos, dónde un público se junta para formular una opinión pública. Se puede decir que en principio fue un espacio físico: el de las calles, el de la plaza, del comercio y el de los intercambios entre las personas. Sólo a partir de los siglos XVI y XVII ese espacio físico se vuelve simbólico con la separación de lo sagrado y lo temporal, tan arraigado durante la edad media, y el progresivo reconocimiento del estatuto de la persona y del individuo frente a la monarquía y el clero y por consiguiente de su espacio y el de su colectividad.

El espacio político forma parte del espacio público. Desde un punto de vista es el espacio en donde no se trata de discutir ni de deliberar, sino de decidir y de actuar. Desde otro punto de vista es el espacio específico del poder y por lo tanto de la deliberación y de las decisiones. El Parlamento es el espacio político de la deliberación y de las decisiones entre los representantes en nombre de los representados. Es por consiguiente un espacio de comunicación política.

Toda organización requiere comunicarse con fines políticos. Los partidos y las instituciones necesitan comunicarse políticamente con los ciudadanos para hacerles partícipes de proyectos y planes. Las asociaciones u organizaciones son emisores de comunicación política al concienciar sobre la necesidad de que se tome una determinada medida.

La Comunicación Política como área académica específica viene consolidando, en los últimos años, su posición autónoma ante las tradicionales sociología política y ciencia política o a la genérica comunicación de masas, mediante la formulación teórica y aplicación empírica de sus propios enfoques analíticos (Dader, 2000). Ello se expresa en las universidades de todo el mundo que han creado seminarios y cátedras de comunicación política, han fundado revistas y centros de investigación.

⁶⁷ Op. Cit. p. 674

⁶⁸ Op. Cit. p. 674

Veamos algunos enfoques relevantes sobre la comunicación política. Canel (2006) en el prólogo a su libro *Comunicación Política. Una Guía para su estudio y su práctica*, señala que, en principio, la comunicación política era vista como una forma más sutil de propaganda, como el arte de la ilusión que practica el político inexperto que necesita dominar las palabras y las imágenes y no por ser sutil escapa este arte a las connotaciones de seducción, de fraude, de engaño o de manipulación.

Por su parte, Rospir (2003:35), señala que la comunicación política alcanza su reconocimiento académico en las dos últimas décadas del siglo XX, siendo el origen académico y cronológico de este campo los Estados Unidos y arranca a mediados de dicho siglo. Agrega, además, que en términos generales presenta dos períodos: el primero, netamente americano, que comprende desde los años cincuenta hasta los ochenta y el segundo período, más internacional, que alcanza hasta el presente. Esta última etapa, según Rospir tiene como área de expansión el eje angloamericano y la Europa continental y posteriormente el resto de países.

Según Dader (1992:71), una de las primeras definiciones de comunicación política se da en el trabajo pionero de Eulau, Elderveld y Janowitz, *«Political Behavior»* (1956), en la que —según las palabras de Nimmo (1978)— se intentó definir la comunicación política como uno de los tres procesos —junto con el liderazgo político y las estructuras grupales— mediante los cuales se transmite la influencia política.

Sostiene Dader que la política también es un proceso de comunicación, en el que el ejercicio del poder depende a menudo del acceso o control de resortes simbólicos (persuasión, credibilidad, imagen, etc.). Agrega de ahí que, a menudo, la fuente de acceso a las claves simbólicas de la política sean medios periodísticos de comunicación.

Robert Meadow (1980), en *Politics as Communications*, interpreta la comunicación política como un nuevo campo de estudio, desde dos perspectivas complementarias:

- Como la relación que fluye desde los medios de comunicación hacia la acción política, y
- Como la relación que emana desde el sistema político hacia los medios de comunicación.

En el primer caso se haría hincapié en la política como un proceso comunicativo: la política se origina y se transforma en el hecho mismo de un intercambio de mensajes. En el segundo caso, se pone acento en la política como actividad determinante de las condiciones de comunicación de una sociedad: la política regula las condiciones de la comunicación social y de sus medios, siendo «políticas» las decisiones tomadas por las instituciones y fuerzas políticas para organizar las condiciones de comunicación de los ciudadanos. Se habla entonces, de políticas de comunicación (Dader, 1992:72).

También, Meadow precisa que el poder, tema nuclear de la política, tiene una dimensión comunicativa fundamental cuando se aborda el problema de los sistemas de control de la sociedad a través de los medios de comunicación o en control y censura de los propios medios. En este sentido, los temas prioritarios para analizar la política desde un prisma comunicacional son:

- a. La relación entre comunicación social y toma de decisiones, con problemas comunicacionales específicos para cada rama de las instituciones políticas fundamentales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)
- b. El control y selección de noticias periodísticas y sus consecuencias en la adopción individual e institucional de decisiones.
- c. El fenómeno peculiar de la comunicación política en las campañas electorales.
- d. El propio derecho a la comunicación y a unos y otros instrumentos comunicacionales, como cuestiones de controversia política: los problemas políticos del plurilingüismo, los conflictos político-administrativos en torno al uso de la lengua, etc.
- e. El problema de la relación entre política y cultura popular y todos los temas en general, de la regulación institucional de la comunicación pública; desde la protección normativa de unos determinados contenidos culturales en los medios industriales de comunicación, públicos y privados, etc.

Francois Chazel (1972) nos habla de una bidimensionalidad de la comunicación política. Existe comunicación política cuando los mensajes tienen un contenido explícitamente político, pero también cuando los mensajes —sin importar su contenido— forman parte integrante de redes de comunicación en las que la significación y la función son esencialmente políticas. Asimismo, hay comunicación política cuando los mensajes tienen o han tenido una gran probabilidad de provocar efectos políticos (Dader, 1992).

Angelo Panebianco (Bobbio y Matteucci, 1985:325) define la comunicación política como un tipo particular de mensajes —y de informaciones— que circulan dentro del sistema político y que son indispensables para su funcionamiento, ya que condicionan toda su actividad, desde la formación de las demandas hasta los procesos de conversión y las repuestas al mismo sistema. Metafóricamente se puede definir la comunicación política como el «sistema nervioso» de toda unidad política.

La comunicación adquiere naturaleza política en razón de su contenido cuando incorpora una intencionalidad y una serie de usos vinculados con:

- La obtención y el ejercicio del poder público
- El establecimiento de las reglas del juego político.
- La atribución de los recursos estatales y de los espacios de participación.
- La realización cotidiana del interés público como hecho fundante de la comunidad políticamente organizada.

Dominique Wolton (1992) señala que la definición de la comunicación política ha evolucionado en cuatro momentos:

- Como el estudio de la comunicación del gobierno: comunicación gubernamental.
- Como el intercambio de discursos políticos entre los políticos en el poder y los de oposición, en especial durante las campañas electorales.
- Como el estudio del papel de los medios de comunicación masiva en la formación de la opinión pública y a la influencia de los sondeos en la vida política.
- Hoy abarca el estudio del papel de la comunicación en la vida política, e integra tanto los medios como los sondeos, la investigación política de los mercados y la publicidad, con especial interés por los periodos electorales.

Wolton precisa, también, que la comunicación política designa a toda comunicación que tiene por objeto la política. Esta definición toma en cuenta dos grandes características de la política moderna:

- La expansión de la esfera política junto con el aumento de los problemas y de los actores que ingresan en el campo político.
- La importancia que se da a la comunicación, además del peso de los medios y de la opinión pública a través de los sondeos.

En este sentido, define la comunicación política como: «el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos».

El papel de la Comunicación Política es evitar la reclusión del debate político en sí mismo, integrando los temas al sistema político. En este sentido, las funciones de la comunicación política son tres:

- Identificar los problemas nuevos que surgen.
- Favorecer la integración de los debates políticos del momento.

- Facilita la exclusión de los temas que han dejado de ser objeto de los conflictos.

En este sentido, los fines de la comunicación política son:

- Adaptación y conservación del sistema político.
- Formación de la opinión pública.

También se puede establecer las funciones de la comunicación política en el sistema político:

- **Informativo-regulatoria:** intercambio de información entre gobernantes y gobernados que integra la comunidad.
- **Persuasivo-estratégica:** conjunto de técnicas y procedimientos de los actores políticos y gobernantes para atraer, controlar y persuadir a la opinión pública.
- **Legítimamente-dialógica:** el poder público necesita legitimarse día a día porque sus actos están expuestos al juicio público.

Como se puede apreciar, el papel, las funciones y fines de la comunicación política se procesan también en el campo de acción de las relaciones entre el parlamento y los ciudadanos o entre representantes y representados.

1.3. REPRESENTACIÓN Y DEMANDAS CIUDADANAS

La representación política implica un vínculo entre representantes y representados. El debilitamiento de este vínculo hasta producir su ruptura es lo que se ha denominado «la crisis de la representación política». Fortalecer este vínculo entre representante y representado implica, establecer canales permanentes de comunicación entre ellos con el objeto de conocer sus demandas y poder atenderlas. Para tal efecto, es necesario desarrollar competencias de comunicación, así como las capacidades para conocer y canalizar adecuadamente las demandas ciudadanas.

Según Meny y Thoening (1992:19) las necesidades sociales, atendiendo a la forma de definición de las mismas, son cuatro:

- **Normativas:** Las que definen los expertos o políticos, de acuerdo con sus propios valores situándose en el lugar del público.
- **Sentidas:** La población expresa deseos y motivaciones, que los especialistas lo explicitan.
- **Expresadas:** Mediante actos concretos que señalan su existencia, especialmente a través de los comportamientos actuales del público.
- **Comparativas:** Cuando se comparan dos situaciones sociales y geográficas y una se utiliza como definición del futuro de la otra.

La primera corresponde a un enfoque político-tecnocrático que puede llevar al olvido del público; la segunda se configura en base a la investigación de las demandas del público; la tercera se centra en el estudio del comportamiento individual y colectivo; y la cuarta corresponde a una aplicación en el sector público de la estrategia empresarial más practicada en el sector privado, la del «yo también»; o de la copia, peligrosa cuando es mimética, interesante si es una «copia que mejora» lo existente (Chias, 1995:35).

Asimismo, el proceso por el cual estas necesidades y demandas se explicitan, pueden plantearse desde cuatro perspectivas:

- La del análisis de la realidad social, expresada por los protagonistas de la misma y definida mediante el estudio de los valores de la población.

- La de la investigación de mercados orientada preferentemente al estudio de las demandas individuales y su agregación.
- La del comportamiento de los públicos, tanto a nivel general (cultura social) como a nivel específico (comportamiento frente a los servicios).
- La de la evaluación general y específica de la actuación pública (imagen, satisfacción y calidad percibida por los públicos).

Las demandas y necesidades sociales se expresan en un conjunto de demandas públicas que Borgonovi ha clasificado en cuatro tipologías (Chias, 1995:48). El cuadro que presentamos de la tipología de las demandas públicas ilustra la propuesta de Borgonovi:

Demanda individual	Demanda colectiva	Demanda socialmente organizada	Demanda mixta
<ul style="list-style-type: none"> • Cuando el usuario tiene la posibilidad individual de acceder o usar el servicio • Por ejem: certificaciones, visitas médicas, concesiones, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando la colectividad en forma indistinta recibe el resultado del servicio. • Por ejem: policía, protección ambiental, tráfico, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando representantes organizados o seleccionados usan el servicio y las oportunidades derivadas del mismo • Por ejem: promoción comercial, ferias, créditos de inversión, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando la colectividad pide servicios para los grupos de población que usan el servicio de modo individual • Por ejem: universidad a distancia, transporte escolar, etc. Es propia de las políticas de compensación territorial o social.

Las demandas sociales que puede atender el Parlamento y sus representantes están determinadas por las funciones clásicas del poder legislativo: función legislativa, función de control y función de representación. La función legislativa atiende aquellas demandas que requieren ser reguladas mediante ley. La función de control atenderá aquellas que exigen la fiscalización de la administración pública. La función de representación atenderá aquellas demandas que requieren la intermediación del representante ante las autoridades del Poder Ejecutivo para atender los pedidos ciudadanos o la defensa de sus intereses.

Atender las demandas de los ciudadanos requiere de efectivos canales de comunicación e información con el objeto de conocer la naturaleza de las demandas y de las soluciones que requieren. Pero, además, comunicar la gestión del parlamentario hacia sus representados.

II. EL PODER LEGISLATIVO COMO ORGANIZACIÓN COMUNICATIVA

En este capítulo se presenta los aportes de la comunicación institucional como campo específico de la comunicación organizacional o comunicación en las organizaciones, lo que nos permite ubicar a la comunicación parlamentaria como un tipo particular de la comunicación institucional que tiene su propio lenguaje/discurso, objetivos específicos y públicos a quien se dirige.

Por otro lado, se exponen los problemas de orden práctico de comunicación en la institución parlamentaria, así como se distingue en la comunicación parlamentaria los espacios de comunicación y los medios de comunicación. Finalmente, se presenta el impacto de las tecnologías de información y comunicación en la comunicación parlamentaria.

2.1. LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

La Comunicación Social hoy en día es reconocida como una disciplina académica y profesional. Sin embargo, esta disciplina, como todas las disciplinas, se ha desarrollado y diversificado en especializaciones. La comunicación institucional forma parte de lo que hoy es una especialidad de la comunicación social: la Comunicación Organizacional o comunicación en las organizaciones. Hoy, en las universidades no solo se estudia periodismo, también se estudia comunicación organizacional. Es decir, en las universidades se forman profesionales para que trabajen en los medios de comunicación de masas y profesionales para que trabajen en las organizaciones.

Al respecto Kreps (1995: 13) afirma que «la Comunicación organizacional es el proceso por medio del cual los miembros recolectan información pertinente acerca de su organización y los cambios que ocurren dentro de ella».

Por otro lado, Van Riel (1997: 26) sostiene que «La comunicación corporativa es un instrumento de gestión por medio del cual toda forma de comunicación interna y externa conscientemente utilizada, está armonizada tanto efectiva y eficazmente como sea posible, para crear una base favorable para las relaciones con los públicos de los que la empresa depende».

Finalmente, Rodríguez de San Miguel (1991: 31) señala que: «La comunicación organizacional se entiende como un conjunto de técnicas y actitudes encaminadas a facilitar y agilizar el flujo de mensajes que se dan entre los miembros de la organización, o entre la organización y su medio; o bien, a influir en las opiniones, actitudes, conductos de los públicos internos y externos de la organización, todo ello con el fin de que esta última cumpla mejor y más rápidamente sus objetivos».

La *comunicación organizacional* se define como la comunicación realizada por una organización pública o privada. Si sus públicos son externos, personas u organizaciones, se le denomina *comunicación externa*, si son públicos internos, es decir, miembros que conforman la organización, se le denomina *comunicación interna*.

La comunicación organizacional ha tenido un gran desarrollo en el mundo desde fines de la década pasada que le ha permitido desarrollar un instrumental teórico, metodológico y técnico que es importante conocer para el desarrollo de la comunicación parlamentaria.

Respecto de la comunicación institucional La Porte (2005: 4) define sus características:

1. La comunicación institucional está relacionada con el marketing, la publicidad y las relaciones públicas, pero va más allá de las funciones realizadas por ellas, pues busca transmitir la personalidad de la institución y los valores que la fundamentan.
2. La comunicación institucional tiene un carácter dialógico porque busca relacionarse con los miembros de la sociedad en la que está presente, tanto individuos como instituciones, contribuyendo al bien común a través de sus fines específicos.
3. No puede separarse la identidad de una institución, sus valores, del modo de comunicar. Su identidad debe estar en armonía con el contenido, con el modo y con la finalidad de su comunicación.
4. Las instituciones son responsables de sus acciones ante la sociedad y su comunicación debe tener muy en cuenta esa responsabilidad.
5. Existen tres posibles imágenes —que no siempre coinciden— en la comunicación de una institución: la imagen que se desea dar, la imagen real de la institución y la imagen percibida. Una buena comunicación institucional busca la armonía entre las tres imágenes procurando que se identifiquen, y evitando que la imagen que se comunica no corresponda con la realidad o que la institución sea percibida de un modo equívoco y que la percepción no coincida con la realidad.
6. La comunicación institucional no se identifica solamente con la información ofrecida por quienes coordinan las actividades comunicativas en la empresa. Hay un tipo de comunicación institucional formal que es la que realizan quienes han sido oficialmente designados para ello. Hay otro tipo de comunicación que es informal: la que transmiten quienes forman la institución con su modo de actuar y proceder, ya que aunque no estén investidos de autoridad son percibidos como parte representativa de la organización. Todo acto realizado por la institución tiene, por tanto, una repercusión social que muchas veces es interpretada por la sociedad como comunicación institucional.
7. La comunicación institucional tiende a gestionar todos los contactos comunicativos de la institución y sus miembros con los diversos públicos, sean públicos externos o internos.

Para el caso que nos ocupa interesa un tipo de comunicación institucional, el de una institución pública particular como el poder legislativo. Cada organización tiene sus particularidades comunicativas. No es lo mismo la comunicación que realiza una empresa que la que realiza una institución pública y específicamente una institución parlamentaria.

Según Capriotti (2009:42), «la Comunicación Institucional se refiere a toda la comunicación en la cual la organización se presenta como entidad, como sujeto social, y expone argumentos sobre ella y habla como un miembro de la sociedad. Esta comunicación de carácter institucional realizada por una organización tiene el objetivo de establecer lazos de comunicación con los diferentes públicos con los que se relaciona, no con fines estrictamente comerciales, sino más bien con la intención de generar una credibilidad y confianza en los públicos, logrando la aceptación de la organización a nivel social.»

Precisa, Capriotti que la diferenciación fundamental entre comunicación comercial y comunicación institucional está determinada por tres cuestiones:

1. El *Lenguaje/Discurso* que la organización utiliza para presentarse ante sus públicos,
2. El *Objetivo* que se persigue, y
3. Los *Públicos* a los que se dirigen.

La idea planteada es, entonces, que la institución parlamentaria desarrolla un tipo particular de comunicación, la comunicación institucional, esta comunicación tiene su propio lenguaje/discurso, objetivos específicos y públicos a quien se dirige.

2.2. LA COMUNICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

La democracia representativa tiene su expresión más característica en la institución parlamentaria. El poder legislativo como parte de los poderes del Estado asume su forma institucional en el Parlamento que está compuesto por miembros elegidos democráticamente por el pueblo. El término «parlamento» ha quedado como una denominación genérica para designar a la asamblea de representantes del pueblo de un Estado, región o localidad, en cada país el parlamento tiene una propia denominación: Congreso, Asamblea, Dieta, Cortes Generales, etc.

El Parlamento como institución se organiza para el desarrollo de sus actividades en dos instancias, la organización de los representantes y la administrativa parlamentaria. Por administración parlamentaria se entiende el conjunto de órganos que sirven de soporte material y técnico para el cumplimiento de las funciones encomendadas a la institución parlamentaria (Lozano).

Como ya se ha indicado, las instituciones en general requieren comunicarse para el desarrollo de sus actividades, para tal efecto, la institución organiza la comunicación. Sin embargo, hay problemas de orden práctico como lo indica Canel (2007:21) de la comunicación de una institución pública y añadiremos de una institución parlamentaria. Estos son los problemas:

2.2.1. LA SOBRECARGA DE LA INFORMACIÓN

Los parlamentarios, asesores y funcionarios tienen que procesar una elevada cantidad de información en poco tiempo y muchas veces no se tiene los sistemas adecuados para procesarla eficientemente.

2.2.2. LA TENSIÓN

Impide y dificulta el tiempo para la reflexión. La gestión diaria implica atender a los representados, audiencias, firma de documentos, atender llamadas telefónicas, revisar el correo electrónico, toma de decisiones, que si no se hace de manera correcta puede desencadenar una crisis política. En el Parlamento las decisiones son rápidas en un contexto de gran complejidad de actores, de información y de intereses. Comunicar en el Parlamento exige ejercitarse en el procesamiento de la tensión, distinguir lo urgente de lo importante, jerarquizar los problemas, los recursos humanos y técnicos para resolverlos, organizar bien el tiempo.

2.2.3. LA AUSENCIA DE MARGEN DE ERROR

En la comunicación lo que se hace y dice o lo que pone en boca del parlamentario es crucial. Todo es de gran importancia, puesto que todo tiene consecuencias políticas: una falta de ortografía en una comunicación oficial, un dato erróneo en una respuesta o declaración política.

2.2.4. EL ESTRÉS

Los horarios de trabajo del parlamentario y del personal tienen muchas veces horario de entrada pero no de salida por la naturaleza de los acontecimientos políticos que requieren atención y ser resueltos de manera inmediata, y en consecuencia comunicar las decisiones y esperar el resultado.

2.2.5. LA JERARQUÍA BUROCRÁTICA

Que puede bloquear, reducir o distorsionar la comunicación. El procesamiento de las decisiones y de la comunicación pasa necesariamente, en mayor o menor medida, por la organización burocrática del Parlamento. La distancia

burocrática hace que la información se vaya reduciendo a medida que avanza el proceso desde que se da la orden hasta que se ejecuta.

2.2.6. LA TECNIFICACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN DE LAS REALIDADES POLÍTICAS

Comunicar la política implica tratar procedimientos administrativos y jurídicos de gran complejidad y especialización.

2.2.7. LA INFRAVALORACIÓN DE LA COMUNICACIÓN POR PARTE DE LOS REPRESENTANTES

La comunicación parlamentaria requiere de especialistas en este tipo de comunicación para una efectiva comunicación. La comunicación política no se improvisa y se requiere de la asistencia profesional.

2.2.8. LA DISPERSIÓN DE LAS TAREAS Y UNIDADES DE COMUNICACIÓN

Las instituciones parlamentarias carecen aún, en su estructura orgánica, de una ubicación adecuada para la unidad de comunicación que desarrolle la comunicación desde una perspectiva integral. La comunicación se gestiona de manera fragmentada; una persona se encarga de la relación con los medios y el resto de la comunicación está en diferentes departamentos, de tal manera que unos diseñan los logos, otros hacen la página web, otros idean los folletos y las actuaciones publicitarias, otros redactan las notas de prensa, otros la atención telefónica con los ciudadanos, otros redactan los discursos, otros el protocolo y nadie lleva la comunicación interna. La dispersión y desintegración de las tareas comunicativas afectan a la institución parlamentaria.

En consecuencia, la gestión de la comunicación en la institución parlamentaria tiene que ser manejada de manera integral y requiere de una asistencia profesional altamente especializada.

2.3. COMUNICACIÓN DE LOS REPRESENTANTES PARLAMENTARIOS

Es importante distinguir en la comunicación parlamentaria los espacios de comunicación y los medios de comunicación. El Parlamento es el espacio principal de comunicación de los representantes, es el espacio de la deliberación y de las decisiones. Existen, además, otros espacios de comunicación que pueden ser generados por los representantes o existen previamente. Tenemos por otro lado, a los medios de comunicación de masas clásicos (prensa, radio y televisión) y los medios de comunicación virtuales, pero, además, los parlamentarios pueden generar sus propios medios de comunicación (el boletín, el comunicado de prensa, el sitio web). El Parlamento como institución, también genera sus propios medios de comunicación: el canal de televisión, la radio, el boletín, la revista, el portal institucional, etc.

Esos espacios y medios de comunicación adquieren un rol fundamental en la comunicación parlamentaria cuando se establece una política de comunicación, define una estrategia de comunicación, formula un plan de comunicación para el desarrollo de las actividades y productos de comunicación que requiera la representación parlamentaria.

Los espacios de comunicación son los espacios públicos y los espacios políticos. Éstos pueden ser generados por los representantes o por las organizaciones sociales. Son espacios generados por los representantes los mítines y espectáculos, asambleas y reuniones, caravanas, visitas de trabajo y diálogo, audiencias y conferencias.

Son espacios generados por las organizaciones sociales, por ejemplo, los clubes de madres, comités del vaso de leche, comedores populares, juntas vecinales, organizaciones gremiales, clubes de migrantes, etc. En cada sociedad se generan espacios sociales específicos.

2.4. LAS TIC EN LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

Al desarrollo de la comunicación organizacional y en particular de la comunicación institucional, hay que agregar el impacto de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la comunicación parlamentaria.

Para comprender el impacto de las TIC es importante considerar la idea que nos propone Tapio Varis (1996), cuando señala que los *media* son mucho más que simples medios de transmitir información: a) en tanto amplían los sentidos humanos y los dominantes, en cada época; b) determinan qué sentido es el que se emplea con preferencia para buscar información y de sus características para estimular el cerebro, por lo tanto, el proceso de pensamiento depende también de los medios y de sus características para estimular el cerebro. Concluye, que a lo largo del tiempo, los medios han tenido gran variedad de tales características y, en consecuencia, los modos de pensamiento, la construcción de la ciencia y los credos han sido diferentes.

Estamos en una época histórica en que el cambio, a diferencia de etapas anteriores, tiene una velocidad y un impacto intenso en todos los ámbitos de la sociedad por la globalidad y la inmediatez de la información. Si bien es cierto el cambio es constante en la historia, hay momentos en que este se acelera vertiginosamente dejando obsoletos, de pronto, todo estado de cosas (Barreda, 1996).

Las organizaciones, instituciones, la sociedad en general enfrenta el reto que supone este vertiginoso ritmo de cambio en la economía, en la tecnología, en las comunicaciones y en la informática. Ello implica prepararse y adaptarse a estas nuevas tendencias, para reducir el riesgo del cambio, transformar los procesos y agilizar las formas organizativas, fomentar las nuevas formas de trabajo y la iniciativa.

En la nueva sociedad en que vivimos y que Castells (2001) llama sociedad red, afirma que «[...] Internet es ya y será aún más el medio de comunicación y de relación esencial sobre el que se basa una nueva forma de sociedad que ya vivimos, que es lo que yo llamo la sociedad red». En consecuencia, Internet, como medio de comunicación esencial que amplía excepcionalmente nuestros sentidos y que es dominante en nuestra época, determinaría la búsqueda de información y estimularía nuestro cerebro de manera particular, lo que en consecuencia, define las características de los modos de pensamiento y de la construcción de la ciencia y credos de éste siglo.

En el campo de la comunicación, este fenómeno ha tenido una dinámica particularmente acelerada. El gran desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones y de la informática y su fusión, dando origen a la Internet (telemática), han generado una convergencia múltiple que hacen posible concentrar la capacidad de procesamiento y comunicación en un único dispositivo. La globalización que experimenta el mundo es acelerada por el avance espectacular de las comunicaciones y de la tecnología de la información. Hay más información y su acceso es cada vez más veloz. Los datos, las imágenes y los sonidos forman un todo que viajan a la velocidad de la luz de cualquier punto del planeta, los costos de elaboración, distribución y recepción son cada vez menores y el grado de especialización que se requiere tanto para emitir como para recibir este alud de datos, cifras, textos, imágenes y sonidos es también menor (Mosco, 1996).

En esta era de las comunicaciones, producto de estos cambios, los *media* tradicionales se han convertido en otros nuevos que tienen como característica ser multimedios y operan en la galaxia de Internet (Castells, 2001).

Dos fenómenos son importantes considerar en este vertiginoso desarrollo de las TIC, la convergencia tecnológica y la mediamorfosis. La convergencia tecnológica, es la compatibilidad entre distintas tecnologías que permite su integración para llevar a cabo de forma eficiente un número de funciones cada vez mayor. Esta convergencia se basa en el desarrollo de un lenguaje digital común para el procesamiento, distribución y presentación de señales. La convergencia se da, también, en los medios de comunicación, en la medida que los avances de la microelectrónica hacen posible concentrar la capacidad de procesamiento y comunicación en un único dispositivo. Las tecnologías multimedia son una expresión de ello (Mosco, 1996).

Una de las consecuencias de la revolución de la información y la comunicación es lo que Tapio Varis ha llamado la mediamorfosis, que es la transformación de los *media* tradicionales en otros nuevos. Los viejos periódicos impresos pueden aparecer también en forma electrónica en la World Wide Web, y los libros y revistas tradicionales se están convirtiendo en parte de la edición electrónica. La televisión o el vídeo se convierten en televisión multimedia, etc.

De esta manera la distinción entre los medios tradicionales: imprenta, radio, televisión, las telecomunicaciones y el sector de procesamiento de información se reducen. Los grandes periódicos funcionan como empresas de telecomunicaciones cuando distribuyen sus ediciones a las imprentas o a sus sucursales mediante los enlaces de comunicación por satélite, así como cuando establecen servicios de información en línea en Internet. Las radios cuando ponen sus emisiones en la red de Internet. Se ha generalizado el uso, en todos los medios, de equipos y programas informáticos produciendo difuminación de las divisiones tradicionales que está llevando al desarrollo de un gran escenario de servicios electrónicos, integrado por empresas total o parcialmente implicadas en la producción, distribución y presentación de recursos electrónicos de información.

Esta situación implica una diversificación y especialización en los campos profesionales. Estas nuevas dimensiones de la comunicación exigen competencias para producir mensajes que combinen los textos tradicionales con sonido, música, imágenes, animaciones y vídeo, es decir, la internacionalización de un modo de comunicación, de un modo de intercambios y de circulación, de flujo, de cuerpos, de bienes y de mensajes que se han convertido progresivamente, en un modo de organización del mundo.

Uno de los problemas que se presenta en Internet es el exceso de información y como transformarla en conocimiento, como lo señala Lucas (2000: 146) la información es poder pero sólo para quienes tienen la capacidad de transformarla en conocimiento. Frente al exceso de información se requieren sistemas que seleccionen aquella que sea verdaderamente relevante para los usuarios. Una de las formas es el desarrollo de la Web Semántica, definida por Tim Berners Lee como «una extensión de la actual Web en la que la información posee un significado bien definido, facilitando de esta manera la colaboración entre máquinas y personas» (Informe, 2005: 32).

Además, el conocimiento se estructura de forma multilineal, mediante el hipertexto, usando los cinco lenguajes multimedia: texto, sonido, gráfico, imagen sintética y video; la creación y transmisión es multilocal y en tiempo real (Villalonga, 2003: 5).

La Web Semántica entre otras de sus funcionalidades, favorece que los usuarios de Internet puedan encontrar respuestas a sus preguntas de una forma rápida y sencilla, esto es muy importante para la investigación profesional y académica así como para la propia educación. En esta dirección ya se están orientando algunos buscadores al crear web especializados.

Uno de los aspectos centrales de la sociedad informacional es la gestión del conocimiento, es decir, (Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones, 2005: 24) como las organizaciones pueden gestionar, almacenar, recuperar y aumentar sus propiedades intelectuales de modo eficiente. En este sentido, la gestión del conocimiento en la organización es su capacidad de obtener nuevo conocimiento, diseminarlo en su seno y aplicarlo en la creación y mejora de productos, sistemas y servicios.

Señala el *Informe*, que la transferencia de conocimiento es un aspecto esencial de nuestro desarrollo como especie y que la observación de la experiencia y su elaboración para aplicarla en otras situaciones es la esencia del aprendizaje y forma parte de la condición humana. Además, este proceso cobra interés especial cuando el conocimiento adquirido se convierte en objeto de intercambio lo que facilita el aprendizaje de otros sujetos y agiliza la adquisición general del nuevo conocimiento. Una vez que el conocimiento trasciende al individuo puede convertirse en patrimonio de un grupo, en cultura y depositarse en un soporte que permita su preservación y transferencia.

Las TIC son el recurso esencial para la gestión del conocimiento puesto que permiten identificar, desentrañar, explicitar, publicar, difundir, desarrollar o aprovechar el conocimiento entre todo y para todos los miembros del grupo y de la sociedad. Las TIC son el soporte más adecuado para obtener, almacenar y compartir información, para analizarla y desarrollarla, pero sobre todo para permitir trabajar con ella de forma colaborativa y eficiente.

III. IDENTIDAD E IMAGEN DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

En el tercer capítulo se presentan los conceptos de identidad e imagen corporativa que son importantes para comprender la comunicación que los representantes pueden desarrollar con sus representados, producto del desarrollo teórico y práctico de la comunicación organizacional. Este desarrollo proviene de la comunicación corporativa, en particular de la comunicación empresarial. Usualmente en las organizaciones se confunde identidad con imagen lo cual es un grave error teórico y práctico.

Se analizan los factores que influyen la identidad del Parlamento, las estrategias de comunicación de la identidad parlamentaria y los problemas de la imagen parlamentaria. Finalmente, se estudia la formación, identificación y jerarquización de los públicos del parlamento.

3.1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA IDENTIDAD PARLAMENTARIA

En primer lugar es necesario distinguir entre la identidad de la institución parlamentaria y la identidad del representante parlamentario; son dos aspectos diferentes pero complementarios en tanto la institución parlamentaria está compuesta por los representantes parlamentarios. La distinción es entre organización e individuo.

Paul Capriotti (2009:19) nos señala la importancia de la identidad cuando indica que la Identidad Corporativa de una organización tiene una influencia decisiva, en todos los aspectos de la gestión de una organización. ya que esta orienta las decisiones, políticas, estrategias y acciones de la organización, refleja los principios, valores y creencias fundamentales. En consecuencia, es necesario reflexionar sobre esta cuestión y definir qué es la Identidad Corporativa y establecer cuáles son sus componentes fundamentales.

Capriotti nos informa que hay una gran variedad de definiciones en el actual debate sobre la identidad en el campo de la comunicación en las organizaciones en los últimos años, sin embargo, a pesar de la gran cantidad de conceptos existentes sobre la cuestión, en la literatura internacional sobre Identidad Corporativa se pueden reconocer claramente dos grandes concepciones: a) el Enfoque del Diseño, y b) el Enfoque Organizacional.

3.1.1. EL ENFOQUE DEL DISEÑO

«El Enfoque del Diseño define a la Identidad Corporativa como la representación icónica de una organización, que manifiesta sus características y particularidades. Esta noción vincula la Identidad Corporativa con «lo que se ve» de una organización. En el campo de la comunicación esta noción se ha redefinido claramente hacia la idea de Identidad Visual, que es la plasmación o expresión visual de la identidad o personalidad de una organización, pero que no es la Identidad Corporativa de la misma (así como nuestros zapatos o nuestra ropa son la expresión visual de nuestra identidad o personalidad, pero no son nuestra personalidad). El estudio de la Identidad Visual se vincula al análisis de todo lo relacionado con sus elementos constitutivos: el símbolo (la figura icónica que representa a la organización); el logotipo y tipografía corporativa (el nombre de la organización escrito con una tipografía particular y de una manera especial); y los colores corporativos (o gama cromática, es decir, aquellos colores que identifican a la organización). También en la aplicación de la Identidad Visual a través del diseño gráfico, audiovisual, industrial, ambiental o arquitectónico.»

3.1.2. EL ENFOQUE ORGANIZACIONAL

«El Enfoque Organizacional tiene una perspectiva más amplia y profunda de lo que es la Identidad Corporativa, planteando que es el conjunto de aspectos que definen el carácter o personalidad de una organización (Simoes et al., 2005). Así, Zinkhan et al. (2001) señalan que la Identidad Corporativa representa la forma que la organización elige para identificarse a sí misma en relación con sus públicos. En este enfoque tenemos, por una parte, a aquellos autores que aplican los principios del brand management de productos y servicios a nivel de la organización como un todo. La Identidad Corporativa sería aquella vinculada a la Marca Corporativa, que representa el nivel de marca más alto y globalizador a escala organizacional. La identidad de una marca (brand identity) refiere a los atributos esenciales que identifican y diferencian a una marca de otras en el mercado (Ind, 1997). En este sentido, la Identidad Corporativa sería el conjunto de atributos fundamentales que asume una marca corporativa como propios y la identifican y distinguen de las demás. Por otra parte, hay autores que trabajan la Identidad Corporativa desde una perspectiva más vinculada a las creencias y valores esenciales y diferenciales de la organización. Así, Dutton y Dukerich (1991) la definen como aquello que sus miembros creen que es el carácter de la organización, mientras que Capriotti (1999) la define como la personalidad de la organización y Villafañe (1999) considera que la Identidad Corporativa es el «ser» de la organización, su esencia. Albert y Whetten (1985) definen la Identidad Corporativa como la naturaleza central, duradera y distintiva de una organización, y Whetten y Mackey (2002) expresan que la Identidad Corporativa son aquellos aspectos de identidad que una organización reconoce como los más duraderos y distintivos de la misma. Estas dos posiciones dentro del Enfoque Organizacional no son totalmente diferentes, sino que más bien son complementarias y están fuertemente interrelacionadas. Johnson y Zinkhan (1990) exponen que dicha identidad corporativa está formada por un conjunto de rasgos de personalidad que la organización quiere enfatizar a sus públicos.»

Capriotti (2009:21) define a la identidad corporativa como «el conjunto de características centrales, perdurables y distintivas de una organización, con las que la propia organización se autoidentifica (a nivel introspectivo) y se autodiferencia (de las otras organizaciones de su entorno). Al hablar de características “centrales” nos referimos a aquellas que son fundamentales y esenciales para la organización, que están en su ADN corporativo. Por “perdurables”, entendemos aquellos aspectos que tienen permanencia o voluntad de permanencia en el tiempo, que provienen del pasado, que están en el presente y que se pretende mantenerlos en el futuro. Y las características “distintivas” están relacionadas con los elementos individualizadores y diferenciales que tiene una organización en relación con otras entidades.»

Otro autor como Nicholas Ind (1992: 3-4) señala que «La identidad de una organización es la percepción que tiene sobre ella misma, algo muy parecido al sentido que una persona tiene sobre su propia identidad. Por consiguiente, es algo único. La identidad incluye el historial de la organización, sus creencias y su filosofía, el tipo de tecnología que utiliza, sus propietarios, la gente que en ella trabaja, la personalidad de sus dirigentes, sus valores éticos y culturales y sus estrategias. Puede proyectarse o comunicarse por medio de programas de identidad corporativa; pero la identidad per se es muy difícil de cambiar, ya que constituye el verdadero eje en torno al que gira la existencia de la propia organización.»

Por su parte Cervera (2005:109) precisa que: «[...] no debemos olvidar que la identidad consiste en un conjunto de rasgos y atributos, visibles u ocultos, pero tan reales que conforman su esencia única. Una gran parte de la información que se recibe es visual: la marca, los productos, los envases, los edificios y entornos de trabajo, los informes anuales, las tarjetas comerciales, etc.

El diseño constituye un componente significativo de la identidad. Y la identidad contempla el ser y el hacer de la compañía, de forma que la identidad es lo que la empresa es y quiere transmitir. Lo que una empresa quiere comunicar de sí misma: sus productos o servicios, valores, creencias, filosofía, etc.»

Joan Costa (2009: 125) nos dice «Etimológicamente, el término «identidad» viene de ídem, que significa «idéntico a sí mismo». Tal como lo hemos demostrado en el paradigma del siglo XXI, la identidad se define por medio de cuatro parámetros: quién es (o qué es la empresa), qué hace (o para qué sirve lo que hace), cómo lo hace (estilo, conducta) y cómo lo comunica (relaciones, información). Todos los estímulos que emanan de la empresa se pueden aislar en una unidad perceptiva (un hecho, un mensaje) que nos define qué es ello, qué hace o significa, y cómo se nos hace presente. Estas percepciones se expresan después en una sola sensación. Se llama Imagen. Y significa para nosotros una convicción».

Veamos ahora los factores que influyen en la identidad corporativa. Capriotti precisa que la Identidad Corporativa de una organización estará influenciada decisivamente por un conjunto de aspectos, los cuales se encuentran interrelacionados y conforman un cúmulo de aportaciones que dan como resultado la Identidad Corporativa de la organización. Estos factores son cinco: 1) la personalidad y normas del fundador, 2) la personalidad y normas de personas claves, 3) la evolución histórica de la organización, 4) la personalidad de los individuos y 5) el entorno social.

Para el caso del Parlamento, tomando en consideración lo planteado por Capriotti, estos factores que influyen en su identidad serían:

- 1) Los fundadores del Poder Legislativo en cada país. Establecerán, con su conducta y formas de hacer, los lineamientos generales que deberá seguir la entidad, y ello se reflejará en los valores, las creencias y las pautas de comportamiento y organización de cada poder legislativo. Es decir, los primeros representantes que fundaron los Parlamentos en cada país de América Latina marcaron con sus personalidades y su normas iniciales, las líneas maestras de la Identidad Corporativa que guiaron a la institución parlamentaria.
- 2) La personalidad de las agrupaciones políticas que tienen su cuota de representación en el Parlamento. Los partidos políticos, sus políticas y la orientación de sus líderes definen la identidad del parlamento en cada momento histórico.
- 3) La personalidad de su directiva y portavoces políticos. Las directivas, que son elegidas para cada periodo de gestión parlamentaria, dan el sentido de la identidad del parlamento, así como de los portavoces o líderes de cada agrupación política.
- 4) La evolución histórica de cada parlamento. Las diversas situaciones a nivel histórico por las que ha pasado la organización señalan su espíritu y su forma de llevar adelante la actividad que desarrolla, así como cada una de las soluciones planteadas para momentos «importantes» a nivel histórico serán formas valoradas e integradas a la Identidad Corporativa de la organización como elementos importantes del «hacer» de la entidad. En la evolución histórica tienen gran importancia los éxitos y fracasos de la organización.
- 5) El entorno social y político, es decir, las características de cada sociedad y de su sistema político. No hay que olvidar que todas las organizaciones y en este caso los partidos políticos, están formadas por personas y estas personas viven en una determinada cultura, y esa cultura se verá reflejada también dentro de la organización. Las relaciones interpersonales en una entidad están enmarcadas por las formas culturales de la sociedad donde se desarrollan. Por lo tanto, podemos decir que, en la escala organizacional, las personas reproducen, en cierta medida, las formas culturales adoptadas y aceptadas a nivel social.

Componentes de la identidad corporativa:

La Cultura Corporativa. Es el «alma» de la Identidad Corporativa y representa «aquello que la organización realmente es, en este momento». Es el componente que liga el presente de la organización con su pasado, su evolución histórica hasta el día de hoy y todo lo que se relaciona con ello.

La Filosofía Corporativa. Es la «mente» (mind) de la Identidad Corporativa, y representa «lo que la organización quiere ser». Es el componente que vincula el presente de la organización con el futuro, con su capacidad distintiva y de permanencia en el tiempo. Capriotti (2009: 23)

Capriotti señala que en cualquier sociedad existe siempre una serie de principios básicos que la mayor parte de las personas comparte y acepta, y que rigen la forma de comportarse dentro de esa sociedad, a los cuales les damos el nombre genérico de *Cultura*. En ese sentido, todas las organizaciones, al igual que todas las sociedades, poseen unas pautas generales que orientan los comportamientos personales y grupales dentro de la entidad, a las que damos el nombre de *Cultura de la Organización* o *Cultura Corporativa*.

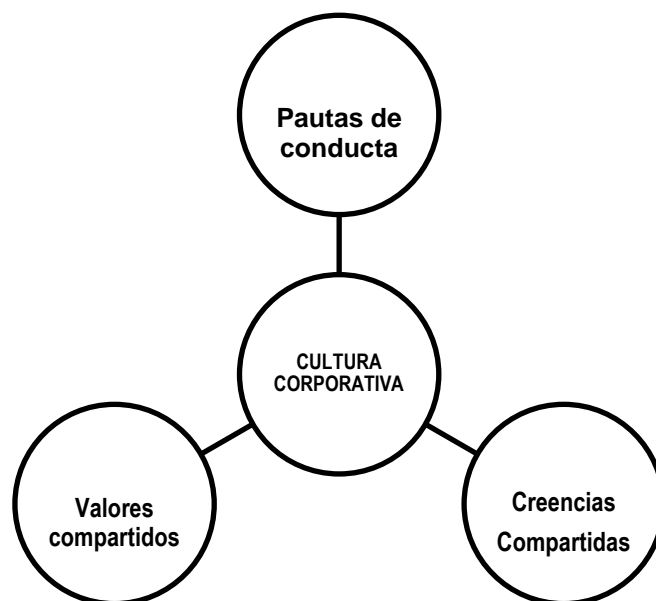
Definición de Cultura Corporativa

Conjunto de creencias, valores y pautas de conducta, compartidas y no escritas, por las que se rigen los miembros de una organización, y que se reflejan en sus comportamientos (Capriotti, 2005).

Precisa Capriotti que la cultura de una organización es el conjunto de códigos compartidos por todos o la gran mayoría de los miembros de una entidad. Se forma a partir de la interpretación que los miembros de la organización hacen de las normas formales y de los valores establecidos por la Filosofía Corporativa, que da como resultado una simbiosis entre las pautas marcadas por la organización, las propias creencias y los valores del grupo.

Siguiendo a Schein (1985) los tres componentes de la Cultura Corporativa son: a) las *Creencias*, b) los *Valores*, y c) las *Pautas de Conducta*.

- a. **Creencias:** son el conjunto de presunciones básicas compartidas por los miembros de la organización sobre los diferentes aspectos y cuestiones de la organización. Son estructuras invisibles, inconscientes y asumidas como preestablecidas.
- b. **Valores:** son el conjunto de principios compartidos por los miembros de la organización en su relación cotidiana dentro de la entidad. Tienen un mayor grado de visibilidad que las creencias, pero no tienen una observación claramente manifiesta.
- c. **Pautas de Conductas:** son los modelos de comportamientos observables en un grupo amplio de miembros de la organización. Son aspectos visibles y manifiestos de la cultura corporativa, que expresan las creencias y los valores de la organización.



Respecto de la Filosofía Corporativa, Capriotti la define como «[...] la concepción global de la organización establecida por la alta dirección para alcanzar sus metas. Es aquello que la alta dirección considera que es central, perdurable y distintivo de la organización. En cierto modo, representa los “principios básicos” (creencias, valores y pautas de conducta) que la entidad debería poner en práctica para llegar a cumplir sus metas y objetivos finales fijados.»

La mayor parte de los autores sostienen que la Filosofía Corporativa debería responder a, fundamentalmente, tres preguntas: ¿Qué hago?; ¿Cómo lo hago?; y ¿A dónde quiero llegar? En función de estos tres cuestionamientos, podemos establecer que la Filosofía Corporativa estaría compuesta por tres aspectos básicos: a) La Misión Corporativa, b) La Visión Corporativa, y c) Los Valores Centrales Corporativos.⁶⁹

- a. **Misión Corporativa:** es la definición del negocio o actividad de la organización. Establece «qué hace» la entidad.
- b. **Visión Corporativa:** es la perspectiva de futuro de la organización, el objetivo final de la entidad. Con ella, se señala «a dónde quiere llegar». Es la «ambición» de la organización, su reto particular.

Ejemplo de Misión y Visión de un Parlamento:

Misión Corporativa

Representa, legisla y ejerce control parlamentario en cumplimiento de la Constitución Política, en defensa de la persona humana y la gobernabilidad del país. Para el mejor desempeño de sus funciones y atribuciones, despliega y amplía capacidades que le permitan comunicación interactiva con la ciudadanía y el seguimiento de la efectividad de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno.

Visión Corporativa

⁶⁹ CAPRIOTTI, PAUL. (2009): *Branding Corporativo. Fundamentos para la gestión estratégica de la identidad corporativa*. EBS Consulting Groups. Colección de libros de la empresa. Santiago de Chile, Chile.

Institución fundamental del sistema democrático, valorada por la ciudadanía, por la transparencia, calidad y efectividad en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, que contribuye al bienestar de las personas y el desarrollo integral del país.

- c. **Valores Centrales Corporativos:** representan el «cómo hace» la organización sus actividades o funciones. Son los valores y principios profesionales existentes en la entidad a la hora de ejercer sus funciones o actividades. Los valores y principios de relación son aquellos que gobiernan las interacciones entre las personas, ya sean entre los miembros de la entidad o con personas externas a la misma.

Ejemplo de valores centrales corporativos del Poder Legislativo:

- **Compromiso con la democracia**, actuando de manera coherente con los principios constitucionales y el respeto al Estado de derecho.
- **Transparencia**, brindando oportunamente a la ciudadanía la información disponible de forma veraz, reconociendo que es un bien público.
- **Trabajo en equipo**, compartiendo ideas, capacidades, recursos tecnologías y talentos, para el logro de los objetivos y fines del parlamento.
- **Vocación de servicio**, utilizar capacidades, habilidades, esfuerzo e inteligencia en interés de los ciudadanos.
- **Proactividad y mejora continua**, compromiso en mejorar tareas y procesos, tomando la iniciativa y asumiendo las responsabilidades que correspondan.
- **Excelencia**, disposición para brindar el máximo esfuerzo a fin de alcanzar resultados institucionales óptimos, de manera sostenida en el tiempo.

3.2. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DE LA IDENTIDAD PARLAMENTARIA

El principio de comunicación en una institución es que «todo comunica». Algunos piensan que sólo los medios de comunicación tradicionales y los modernos son los que comunican o que las campañas publicitarias, de relaciones públicas o de marketing directo son las que comunican los mensajes de la organización.

La concepción que se maneja en la Comunicación Organizacional es la comunicación integral, la que se entiende en dos sentidos, en el sentido integrador de juntar todas las áreas de comunicación de la organización bajo una sola dirección con el objeto que exista una sólo patrón de comunicación que le de coherencia comunicativa a la organización y, en el sentido, de que la gestión de comunicación considera que la sola existencia de la organización produce una cantidad de información que es enviada voluntaria o involuntariamente a su entorno.

Tal como lo señala Capriotti (2009:28) la comunicación de la identidad corporativa de la organización no solamente son los «mensajes simbólicos» elaborados por la institución, sino también la «conducta de la organización». En ese sentido, todo lo que la organización hace adopta una dimensión comunicativa, transmitiendo información sobre si misma sobre su identidad corporativa.

La comunicación de la identidad corporativa de la organización tiene dos dimensiones: la *conducta corporativa* y la *comunicación corporativa*.



- a. *La conducta corporativa* es la actividad y comportamiento diario de la institución, es el «saber hacer». Todas las acciones y comportamientos de una organización tienen una dimensión comunicativa, es decir, hablan de la organización. El comportamiento cotidiano es un canal de comunicación clave de las organizaciones y es un parámetro principal de evaluación de la institución. Es la comunicación que genera información mediante la experiencia de los públicos con la organización, con las actividades y con las personas de la organización. La conducta corporativa es considerada por los públicos como la expresión genuina de la forma de ser de la organización, es la base fundamental sobre la que los públicos construyen la imagen corporativa de la organización.
- b. *La comunicación corporativa* son las acciones de comunicación propiamente dichas, es el «hacer saber». Son las relaciones de comunicación que establece la organización con sus públicos. Es el conjunto de mensajes y acciones de comunicación elaboradas para relacionarse y vincularse con los públicos de la organización. Es lo que la organización dice que hace sobre sí misma. Todas las comunicaciones de la organización, aunque aparentemente no estén orientadas específicamente a transmitir la identidad corporativa tienen una carga de esta identidad. En consecuencia, toda acción comunicativa de una organización es considerada como la acción de transmisión de los principios, valores o atributos de la identidad corporativa.

Es importante advertir dos aspectos en la comunicación de la identidad corporativa, el primero, es que las acciones de ambas es integrada por el público en un conjunto informativo único que será coherente si ambas se complementan; segundo, que las diferencias entre lo que la organización «hace» y lo que «dice que hace» influye decisivamente en la formación de la imagen. Si los públicos perciben incoherencia en el discurso de las organizaciones, dudará de los mensajes recibidos y se guiará por el comportamiento de la organización, ya que la conducta corporativa tiene un mayor grado de credibilidad que la comunicación corporativa. (Capriotti, 2009:28).

3.3. LA IMAGEN DEL PARLAMENTO COMO IMAGEN DE LA DEMOCRACIA

Uno de los problemas de los Parlamentos es la imagen que tienen en los ciudadanos. Para el estudio y gestión de la imagen del Parlamento son necesarios algunos conocimientos básicos de la teoría desarrollada sobre la imagen corporativa (Costa, Villafañe, Capriotti, Sanz, Van Riel, entre los principales).

El estudio de la imagen corporativa, como lo indica Capriotti (2009:105), es el estudio como un individuo conoce a una organización, del análisis del proceso de adquisición de conocimiento realizado por parte del individuo acerca de la entidad. Este conocimiento no es premeditado ni reflexivo es un conocimiento espontáneo, fruto de experimentar la existencia de la organización, es un conocimiento práctico.

Para Joan Costa (2009:53) «es la representación mental, en el imaginario colectivo, de un conjunto de atributos y valores que funcionan como un estereotipo y determinan la conducta y opiniones de esta colectividad.»

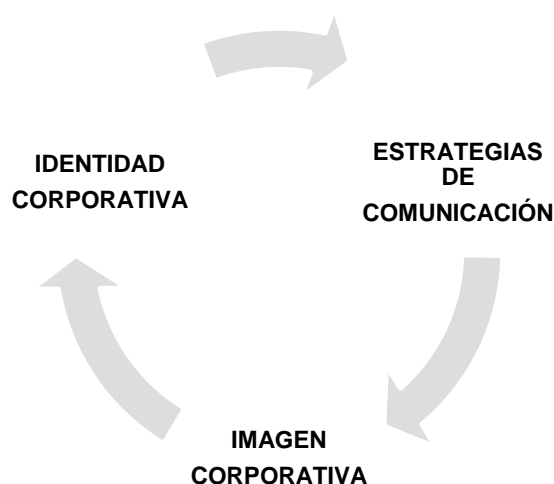
Justo Villafañe (1993:27) dice que la imagen corporativa es el resultado de la integración, en la mente de los públicos con los que la organización se relaciona, de un conjunto de imágenes que, con mayor o menor protagonismo, la organización proyecta hacia el exterior.

Para Paul Capriotti (2009:106) «La imagen corporativa de una organización sería una estructura mental cognitiva, que se forma por medio de las sucesivas experiencias, directa o indirectas, de las personas con la organización.

Estaría conformada por un conjunto de atributos que la identificarían como sujeto social y comercial, y la distinguirían de las demás entidades. La idea global que tiene sobre sus productos, sus actividades y su conducta.»

Capriotti precisa que cada uno de los atributos estaría formado por un conjunto de evidencias (tangibles o comprobables de forma material) y de suposiciones (intangibles o de no comprobables materialmente). Así, por ejemplo, el atributo «atención personalizada» en una organización podría estar compuesto por evidencias tales como: /cantidad de personal en las oficinas/, /trato/, /tiempo de espera/ y /resolución de problemas/. Es así que una organización es identificada por el individuo como perteneciente o vinculada a una categoría o sector de actividad, y con una determinada forma de manifestarse, por medio de una serie de características o atributos significativos que la identifican.

Pregunta: ¿Cuál es la red de atributos significativos de la institución parlamentaria?



Ahora bien, Capriotti (2009:109) propone tres niveles de desarrollo de la imagen corporativa:

- Nivel de desarrollo alto:* las personas están muy interesadas en el tema o en el sector, por lo cual es probable que tengan una red de atributos amplia, o vinculada a rasgos o atributos con un grado de abstracción elevado. En estos casos, puede llegar a establecerse una red de 10 a 12 atributos y muchos de ellos con un grado importante de abstracción.
- Nivel de desarrollo medio:* los individuos están interesados en el tema o sector, pero no en un grado importante. En este caso, se establecerá una red de atributos bastante amplia, pero no muy profunda. Se pueden llegar a reconocer entre 5 y 8 rasgos, algunos de ellos abstractos.
- Nivel de desarrollo bajo:* en este caso, las personas no están muy interesadas en el tema o sector, y tienen una red limitada y genérica de atributos (2 ó 3), que son identificados con los rasgos más concretos y visibles de la organización.

3.4. PROBLEMAS EN LA IMAGEN DEL PARLAMENTO

El problema de la imagen de los parlamentos en el mundo está relacionado con el problema de la crisis de representación en general y en particular con la crisis de representación parlamentaria. Según el Informe 2011 del *Latinobarómetro*, en el presente siglo, la confianza de la ciudadanía en el parlamento en América Latina está en promedio de un tercio. En el 2001 alcanzó el 24% y en el 2011 el 32%. El aumento se debe, según el informe, al aumento de la confianza en los gobiernos que lograron legitimar las democracias en la región, en el 2002 el 25% y

en el 2011 el 40% de confianza en el gobierno, aumento producido especialmente a partir de mediados de la década pasada.

La explicación de esa disminuida imagen parlamentaria es por lo que se denomina la «crisis de la representación política». Zimmerman y Monzón (2005:1) señalan 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: «[...] 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».

Por otro lado, 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 mi 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».

Sobre la crisis de representación política hay un debate interesante en el mundo y en particular en América que no es materia de esta sección, pero sí es importante señalarlo para analizar el problema de la imagen del parlamento.

Cada país tiene sus particularidades que abona a alimentar la crisis de la institución parlamentaria y en general de la democracia representativa. Ello nos indica que el problema de la imagen tiene en su naturaleza un problema de carácter «estructural», es decir no solo es un problema de gestión estratégica de la comunicación de la identidad parlamentaria. Sin embargo, es parte de la solución puesto que si nos comunicamos mejor con los representados podemos mejorar la imagen del parlamento y recuperar o aumentar la confianza en la institución parlamentaria.

3.5. REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA Y PÚBLICOS

Se ha señalado que la noción de públicos es uno de los aspectos fundamentales de la comunicación, por ello es importante el estudio de la formación de los públicos y sus motivaciones para la gestión estratégica de la comunicación parlamentaria.

Capriotti (2009:69-70) precisa que «Uno de los pasos fundamentales dentro del estudio de los públicos de las organizaciones fue el cambio del concepto de *público* por el de *públicos*. Esta modificación, por pequeña que parezca (paso del vocablo del singular al plural), no fue sólo la modificación de una palabra, sino la variación de toda una concepción del sujeto receptor. Con este cambio, se pasó de la idea de *receptores* (todas aquellas personas capaces de recibir la información) a la idea de *destinatarios* (aquéllos a los que va dirigido el mensaje, que poseen unas características específicas). Se pasó del *todos* al *algunos*. Se reconoció que las personas que pertenecen a los diferentes públicos tienen características diferenciales e intereses diversos, y que por lo tanto, pueden interpretar de manera diferente una misma información.»

Esta teoría de públicos es importante para el desarrollo de la relación entre individuo-organización y en nuestro caso ciudadanos-parlamento.

En ese sentido cuando nos referimos a ciudadanos (representados) en relación al parlamento nos estamos refiriendo a relaciones compartidas con el parlamento. Es decir, a ciudadanos que están unidos por un interés común en relación con el parlamento y no a la totalidad de los ciudadanos.

Es así que Capriotti señala que un matiz fundamental que caracteriza a los públicos: el interés común de los miembros del público hacia temas o aspectos relacionados específicamente con la organización de la cual son públicos. Por tanto, es muy relevante para la organización reconocer los intereses mutuos entre la entidad y sus públicos, que le permita desarrollar políticas adecuadas de relación con los mismos.

Definición de Públicos

Conjunto de personas u organizaciones que tienen una relación similar y un interés en común con respecto a una organización y que pueden influir en el éxito o el fracaso de la misma (Capriotti).

Por otro lado, está la Teoría de los Stakeholders (Theory of Stakeholders) que es una teoría que se ha desarrollado en el ámbito de la organización de empresas y del management estratégico.

Definición de Stakeholders

Cualquier grupo o individuo que es afectado o puede afectar el logro de los objetivos de la organización.

Para Capriotti (2009:73) «La noción de relación tiene importancia fundamental para la Teoría de los Stakeholders, ya que a partir de la relación establecida entre organización e individuos se formarán los diversos públicos, los cuales tendrán unos intereses (stakes) específicos en función de dicho vínculo o relación».

Finalmente, el autor concluye que «Podemos decir que el tipo de relación que establezcan las personas con una organización tendrá una importancia fundamental para conocer los públicos de una entidad, ya que ellos se constituyen como tales a partir de la interacción entre los individuos y la organización. De esta relación se derivará un conjunto de expectativas y obligaciones mutuas, que darán lugar a una serie de intereses, en función de los cuales los individuos evaluarán la acción de la organización y actuarán en consecuencia.»

Definición de Mapa de Públicos

Conjunto específicos de públicos ordenados y jerarquizados con los cuales una organización tiene una relación concreta.

El Mapa de Públicos (MP) tiene por objeto identificar y clasificar los públicos de la organización con los cuales es necesario comunicarse para el cumplimiento de los objetivos de la organización. Clasifica el tipo de relaciones de la organización con sus públicos para el desarrollo de sus estrategias de comunicación.

El MP es un instrumento de definición cualitativa de cada público y resulta de ayuda para orientar la comunicación de la organización. Evalúa cuantitativamente las necesidades de comunicación con cada uno de los públicos. Fija las prioridades de comunicación de la organización. Permite determinar el programa específico de comunicación de la organización. Permite determinar el producto comunicacional específico para cada tipo de público.

Ejemplo: Identificación de públicos del parlamento

- Los gremios empresariales
- Los gremios sindicales.
- Los frentes sociales y populares
- Las ONGs
- Los gobiernos locales
- Los gobiernos regionales o estatales
- El Poder Ejecutivo
- El Poder Judicial
- Organismos públicos autónomos
- Las universidades

Pregunta: *¿Son los partidos políticos también parte de los públicos del parlamento?*

3.6. CLASIFICACIÓN Y JERARQUIZACIÓN DE PÚBLICOS

Identificar los públicos y establecer qué relación tienen con el parlamento o el parlamentario es el primer paso, luego es necesario jerarquizarlos, darles un valor en relación con la institución o la persona. La identificación de los públicos responde a la pregunta: ¿A quién nos dirigimos?

Justo Villafañe (1993:225) establece un conjunto de variables que las denomina «variables de configuración» que sirven para definir cualitativamente a los distintos públicos, sin embargo, precisa que estas no tienen que ser las

mismas en cualquier mapa de públicos, ello dependerá de la naturaleza de la organización y sus públicos. Estas variables son:

1. Dimensión estratégica que para la organización posea el público correspondiente.
2. Capacidad de influencia en la opinión pública proyectando una imagen positiva de la organización.
3. La difusión directa de la imagen corporativa que desarrollan los públicos.
4. Los intereses económicos (políticos) que la organización comparte con cada uno de los públicos.
5. El conocimiento corporativo que cada público posee acerca de la organización.
6. La composición interna del grupo en función de su tamaño y homogeneidad.

Según Capriotti (2009: 177) para determinar el nivel de impacto de los públicos de una organización, el criterio fundamental es el nivel de poder que tenga un público, es decir, su capacidad para influir:

1. en las decisiones y el funcionamiento de la organización, y
2. en las creencias, opiniones y comportamientos de otros grupos o públicos.

Es así, que el poder puede ser coercitivo (basado en recursos físicos de fuerza o violencia), utilitario (basado en recursos materiales o financieros), o normativo (basado en recursos simbólicos)

Precisa Capriotti que «En nuestro caso, este poder vendrá establecido por el Nivel de Influencia que tenga un público, o sea su capacidad para influir activamente en relación con la organización, en el tema o en la situación. La influencia está relacionada con sus opiniones sobre productos, servicios u organizaciones, y esta opinión es importante para los miembros del público receptor; y también con su capacidad de auto movilización (capacidad para motivarse a comunicar o realizar acciones en relación con la organización) como de movilización de otros públicos (capacidad para motivar a otros grupos para comunicar o desarrollar acciones con respecto a la entidad, por sus opiniones o recomendaciones). El grado de movilización de los públicos vendrá influenciado, de forma marcada, por la implicación de cada público en un tema y situación determinada.

Además, del Nivel de Influencia, un segundo criterio relevante es el Control de la Información, es decir, la capacidad de un público para acceder a la información disponible sobre una organización, un tema o una situación, para realizar el control al acceso y a la difusión de la información y de las opiniones sobre la organización, el tema o la situación a otros públicos. Y también por su capacidad para ser reconocidos por otros públicos como líderes de opinión a nivel informativo (se les considera que tienen acceso a mucha información relevante sobre una organización, tema o situación).»

La naturaleza de la organización determina un tipo particular de públicos, que Capriotti lo denomina «estructura de públicos».

La jerarquización de los públicos permite (Villafañe: 229-230):

1. Definir cualitativamente a cada público y es una gran ayuda para orientar cualitativamente la comunicación de la organización.
2. Evaluar cualitativamente las necesidades de comunicación con cada uno de los públicos.
3. Indica el estado de cada una de las variables y los públicos responsables de dicho estado.

En ese sentido, como dice Capriotti, identificar los Públicos de una organización implica reconocer a los individuos u organizaciones que tengan una interacción similar con una organización, y «agruparlos» como miembros de un público determinado. De tal forma que cada persona, en función de cómo establezca su relación con la organización en cada situación, podrá formar parte de un público en un momento determinado y de otro público en otro momento. Asimismo, es aplicable la identificación de públicos del parlamentario agrupándolos de acuerdo a su naturaleza y relación que tienen con el parlamentario.

De acuerdo a esta valoración propuesta por Capriotti, se pueden establecer tres grandes niveles de públicos:

1. Públicos Claves o prioritarios o estratégicos.
2. Públicos Secundarios
3. Públicos Terciarios o apáticos

Finalmente, estos públicos pueden tener un impacto positivo o negativo en la organización porque ejercer su control de información o grado de influencia a favor o en contra de la organización, en consecuencia la valoración puede ser en el caso del Público A: +25 o -25.

IV. POLÍTICAS, ESTRATEGIAS, PLAN Y DIRECCIÓN DE LA COMUNICACIÓN PARLAMENTARIA

En este capítulo presentamos la importancia que tiene la política de comunicación, la estrategia de comunicación y el plan de comunicación como documentos de gestión de la comunicación parlamentaria. Se define lo que es estrategia de comunicación y en particular los tres componentes de la estrategia de comunicación parlamentaria. Asimismo se define lo que es un plan de comunicación y cómo se formula. Finalmente, se define la dirección de comunicación parlamentaria como la unidad que cumple las funciones y servicios de comunicación, explicando cuales son estas funciones de dirección.

4.1. POLÍTICA DE COMUNICACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

Formular una política de comunicación parlamentaria requiere reconocer la creciente importancia estratégica de la gestión de los activos intangibles en el éxito de una organización y, en consecuencia, realizar una actuación planificada y coordinada para lograr que los públicos conozcan la Identidad Corporativa de la organización y tengan una Imagen Corporativa que sea acorde a los intereses de la entidad, que facilite y posibilite el logro de sus objetivos, tal como lo indica Capriotti.

La Gestión, Planificación o Estrategia de Identidad Corporativa se ocupa de la gestión de los activos disponibles en la organización (la Identidad Corporativa y la comunicación de la misma) para influir en las asociaciones mentales que tienen los públicos (la Imagen Corporativa). Para poder actuar sobre la imagen que tienen los públicos, se hace necesario desarrollar una adecuada Estrategia de Identidad Corporativa de la organización, que es un proceso metódico y constante de planificación de dicha identidad y de la comunicación de la misma, que permita establecer los parámetros básicos de actuación de la organización.

Tanto la política de comunicación, la estrategia de comunicación y el plan de comunicación son documentos de gestión de la comunicación parlamentaria. Estos documentos responden directamente al plan estratégico de desarrollo de cada parlamento. Se formulan a partir del estudio y análisis del plan estratégico de desarrollo, de la misión y visión, de los objetivos estratégicos, de los valores centrales corporativos y de los programas y proyectos institucionales. La política de comunicación forma parte del plan estratégico de desarrollo de la institución.

Generalmente los parlamentos no tienen formulado el documento de política de comunicación institucional que define la orientación que debe tener ésta, ello es sustituida por el pragmatismo y las buenas intenciones del director de comunicación o del departamento correspondiente. Ello genera, evidentemente, problemas para definir las estrategias el plan de comunicación.

4.2. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

Canel (2007:79) dice que hay dos corrientes en la definición de la estrategia de comunicación:

- a. La concepción de la comunicación estratégica que proyecta el papel de la comunicación como el «facilitador» del proceso estratégico propio de la organización que se comunica. En este caso la estrategia de la organización y comunicación están separadas o más bien la comunicación está al servicio de los objetivos estratégicos. La comunicación va detrás de la estrategia.

- b.** La concepción de la comunicación corporativa y de las relaciones públicas estratégicas en donde la estrategia de la organización está vista en términos de relación comunicativa de la organización con sus públicos. La comunicación está en el centro de toda concepción estratégica: asiste para el logro de los objetivos, ayuda a expresar la posición de la organización, hace de los gestores de la organización auténticos agentes de cambio, contribuye a que los trabajadores sean leales a la identidad y misión de la organización y está en la base de la responsabilidad social corporativa.

Definición de Estrategia de Comunicación

La estrategia de comunicación es una posición para ajustar una organización a las preocupaciones, expectativas, valores, normas de los públicos; una capacidad proactiva para adaptar la organización a los cambios del entorno. Una capacidad, también proactiva, para acercar a los públicos a la situación en la que se encuentra quien decide. (Canel, 2009:80)

La estrategia de la comunicación parlamentaria debe considerar los tres rasgos de la institución parlamentaria: el poder, la interacción con los ciudadanos y el carácter contingente a que está expuesta.

En ese sentido, Bartolí (1992:145) indica las fuentes de poder de cualquiera organización:

- a.** Normas: reglas, leyes, convenciones, etc. Es el poder de dictarlas e interpretarlas.
- b.** La gratificación o coerción: es la capacidad de controlar los presupuestos, los recursos materiales y organizativos.
- c.** La experiencia: saber y *saber hacer*, en todos los niveles.
- d.** El carisma: cuando se tiene ejerce un efecto de seducción y liderazgo.
- e.** La información.

Se afirma que el verdadero lugar del poder es aquel en el que se concentra la voluntad de comunicación. Voluntad de comunicación para hablar en nombre de la organización; voluntad de comunicación para acceder a la información valiosa; voluntad de comunicación para difundir información, tanta como se quiera, del modo que se quiera y en el sitio y a las personas que se desea (Canel, 2009:82).

En una institución como el parlamento las decisiones son complejas porque intervienen diversos actores, gobierno y oposición, fuerzas sociales y grupos de interés; es una negociación, intervienen todos los públicos que se ven afectados por una decisión; en consecuencia, la estrategia de comunicación del parlamento es la acumulación de las decisiones estratégicas que se van tomando en cada coyuntura.

Para el caso del parlamento la extensión de los públicos condiciona la estrategia de comunicación, en consecuencia, como se ha indicado, es necesarios segmentarlos o agruparlos mediante el mapa de públicos. Ello nos permite analizar las interacciones o naturaleza de las relaciones entre el parlamento y los públicos. Estas interacciones con los públicos se definen por el estatus y el rol que desempeñan. El estatus o posición es el lugar que una persona ocupa en un sistema de relaciones sociales y el rol se refiere a las expectativas que se tiene de la conducta que debe seguir una persona según sus estatus.

La comunicación eficaz estrecha la distancia entre la organización y sus públicos.

Respecto del tercer rasgo, el carácter contingente a que está expuesta la estrategia de comunicación, es necesario considerar que al adoptar una estrategia de comunicación esta en relación con los factores situacionales como:

- a.** Los objetivos de comunicación.
- b.** El público al que se dirige la comunicación que se diferencian de acuerdo al rol que juegan con relación a la institución.

- c. La dinámica de trabajo de la organización: rutinas, clima organizacional, capacidad tecnológica, estilo de quien la lidera y contexto político.
- d. La persona que hace de comunicador: puesto que ocupa, habilidades y credibilidad.

Los factores del diseño de la estrategia de comunicación son:

- a. Selección del medio: canal o espacio de comunicación a elegir e acuerdo al tipo de público, lo cual es una decisión estratégica.
- b. La elaboración del mensaje: contenido, tono, estilo, longitud, secuencia temporal, escenarios, etc.

Cuando una institución parlamentaria no tiene una estrategia de comunicación empieza a enviar mensajes a diestra y siniestra.

4.3. PLAN DE COMUNICACIÓN

El plan de comunicación es un documento que recoge el conjunto de actividades de comunicación que están programadas en el tiempo y en espacio conforme las políticas y estrategias de comunicación establecidas por la institución. Se puede diseñar, también, un plan de comunicación para una campaña de comunicación específica.

El plan de comunicación debe considerar:

1. Determinar **qué queremos conseguir (objetivos)**.
2. Decidir **a quién** vamos a dirigir nuestra comunicación (**públicos**)
3. Pensar cuál es la **idea** que queremos **transmitir (mensaje)**.
4. Fijar el **presupuesto** con el que contamos (**cuánto**).
5. Seleccionar los **medios** apropiados y su **frecuencia** de utilización (**tipos de medios**).
6. Ejecutar el **plan de medios** y medir su **impacto (gestión y evaluación)**.

Diseño del plan de comunicación⁷⁰

1. **Análisis:** estudio de la información del entorno externo e interno. Resumen DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades).
2. **Antecedentes:** análisis de la información de la institución, historia, logros y otros.
3. **Objetivos:** se deben señalar cuáles son los objetivos, qué se quiere conseguir con las actividades que se pongan en marcha. Los objetivos deben poder ser cuantificados, medibles y ser alcanzables, realistas.
4. **Públicos objetivo de la comunicación.** Es imprescindible determinar a quién se va a dirigir la comunicación. Definir cuál o cuáles son los públicos, los medios que utiliza para informarse, el estilo comunicativo que maneja son aspectos claves y críticos que influirán en el éxito de la comunicación.
5. **El mensaje:** es el elemento que se quiere comunicar eligiendo las características o atributos a comunicar, así como el tono o estilo de la comunicación.
6. **Estrategia:** elección del modo a desarrollar cada una de las áreas de comunicación con el fin de alcanzar los objetivos.
7. **Acciones:** concreción de las actividades a desarrollar y los medios a utilizar para desarrollar el plan.
8. **Cronograma:** planificación en el tiempo de cada una de las acciones.
9. **Presupuesto:** costos para la ejecución del plan.
10. **Control y seguimiento:** medición del transcurso y cumplimiento del plan con el fin de realizar acciones de corrección para alcanzar los objetivos.
11. **Indicadores**
 - a. **De realización física:** miden el grado real de cumplimiento de las acciones programadas.

⁷⁰ Referencia, Como elaborar el plan de comunicación, Manuales prácticos de la PYME, BIC, Galicia.

- b. **De realización financiera:** mide qué presupuesto real ha sido ejecutado sobre el presupuesto en principio destinado a esta acción de promoción y divulgación
- c. **De impacto:** mide el número real de personas impactadas a través de las acciones puestas en marcha, por ejemplo número de apariciones en los medios, número de materiales enviados y otros.
- d. **De resultado:** mide el número real de resultados alcanzados como por ejemplo el número de visitas de la página web

4.4. LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN DEL PARLAMENTO

Se denomina Unidades de Comunicación (UC) al órgano que cumplen funciones y servicios de comunicación y que tienen como finalidad que la organización cumpla sus objetivos y metas. La UC es un término genérico que adopta diferentes denominaciones en las organizaciones lo que da cuenta de la etapa en que se encuentra la organización respecto de la importancia y rol que le asigna a la comunicación. Es así que la UC adopta los nombres de oficina, dirección, departamento o gerencia de prensa, de relaciones públicas, de prensa e imagen institucional, de imagen, de comunicación o gabinete de comunicación.

Estas diferentes denominaciones puede ser un problema por la confusión terminológica, sin embargo, expresa un proceso de definición de las necesidades de comunicación de la organización y del desarrollo de la comunicación organizacional como especialidad diferenciada del periodismo, en el sentido que hay profesionales en el campo de la comunicación que se forman para trabajar en medios de comunicación y profesionales para trabajar en organizaciones.

Es así que Almansa (2005:119) señala que la falta de unidad conceptual que pone en evidencia la falta de delimitación funcional, es así que se llama gabinete de comunicación, gabinete de prensa, departamento de comunicación, dirección de comunicación, dircom, asesoría de comunicación, consultoría, agencia de relaciones públicas, empresa de comunicación, comunicación e imagen, departamento de relaciones externas, departamento de relaciones con los medios entre otros.

Almansa realiza una revisión de las diferentes definiciones de los gabinetes de comunicación de diversos autores. Entre los principales tenemos a la de F. Martín que lo define como el gabinete o departamento que controle, analice, ejecute y difunda todas las acciones de comunicaciones que necesita la empresa en su labor diaria, tanto en el nivel periodístico como publicitario, para transmitir una buena imagen global de la cultura empresarial. Por su parte, Pérez Valera lo define como el encargado de planificar y desarrollar la estrategia de comunicación de una institución, organismo o empresa, con el claro objetivo de conseguir una opinión pública favorable para el mismo, para sus responsables o, simplemente, para sus productos, o lo que es más importante, un vehículo de expresión entre la empresa y la sociedad para mantener viva la imagen de lo es.

Pero como lo hemos sostenido, los nombres de las UC expresa los diferentes momentos de desarrollo del rol y funciones que cumple la UC en una organización, desde la función simplemente informativa hasta las demás actividades y funciones de la comunicación. Un caso que ejemplifica esta evolución es el reseñado por María José Canel (2007:163-164) para el caso de la Oficina de Comunicaciones de la Casa Blanca. Esta pasa por cuatro fases de evolución, la primera, es la transformación en 1968 de la Oficina de Prensa (Press Office) en la Oficina de Comunicaciones de la Casa Blanca (White House Office of Communications), con la creación, además de la figura del Director de Comunicaciones, al que se le adjudica una serie de facultades sobre los departamentos ministeriales. En la interpretación de Canel, el cambio en la comunicación presidencial es pasar de una fase informativa a otras tareas de comunicación que él llama de relaciones públicas. La segunda fase, es cuando se unen las decisiones políticas con las decisiones comunicativas, producida con las elecciones presidenciales de 1976, en las que se decidió que fuera la Oficina de Comunicaciones de la Casa Blanca la que dirigiera la campaña electoral, ello implicó que ésta orientara a la Presidencia en cuestiones políticas como el programa electoral, planificación y decisión sobre temas de debate electoral, asesoramiento de nombramientos presidenciales, selección de

portavoces, selección de comparencias públicas no sólo en los medios, sino también en los foros internacionales, etc.. La tercera fase, lo protagoniza Clinton al otorgar al Director de la Oficina de Comunicaciones el rango de Asesor del Presidente, revalorando y ascendiendo su función al más alto nivel. Finalmente, a cuarta fase se produce en la administración Bush al crearse unidades de investigación, el establecimiento de calendarios de reuniones para implicar a todos en la estrategia de comunicación.

Canel concluye que la gestión de comunicación implica, primero, no sólo la emisión de un mensaje informativo, sino un mensaje persuasivo, un mensaje de relaciones públicas, segundo, la necesidad de planificación y evaluación propias de la comunicación, tercero, que la gestión de comunicación va en consonancia con la gestión política, y cuarto, que la gestión de la comunicación no es una tarea más que pueda tener el Presidente. Como se puede apreciar no se trata solamente de relaciones públicas como lo señala Canel, pero ilustra con el caso el paso de la oficina de prensa tradicional a la oficina de comunicación moderna, en todo el tratamiento de la comunicación es integral.

En la literatura actual encontramos diversas definiciones de la UC de una organización, con denominaciones diferentes pero que nos dan una idea de la situación actual respecto de su desarrollo e importancia.

Justo Villafañe (1993:200) define la dirección de comunicación como «[...] el órgano que debe elaborar y ejecutar el plan estratégico de Imagen de la compañía; de la eficacia de ésta dirección va a depender en gran medida el éxito del plan, pero muchas veces, lamentablemente, los criterios de eficacia no se corresponden con la capacidad y competencia de los responsables de la imagen de una empresa sino de la propia consideración de ésta en el seno de la misma.»

Txema Ramírez (1995:27), define al gabinete de comunicación como «[...] las fuentes activas, organizadas y habitualmente estables de información que cubren las necesidades comunicativas tanto internas como externas de aquellas organizaciones y/o personas de relieve que desean transmitir de sí mismas una imagen positiva a la sociedad influyendo de esta forma en la opinión pública».

Ramírez, con esta definición, clasifica el gabinete de comunicación como fuentes informativas, de información organizada y habitualmente estables en sentido que son unidades permanentes. Un gabinete de comunicación si quiere ser eficaz debe conjugar la comunicación interna y externa, de allí su carácter global, según la autora. Cuando se refiere a los gabinetes de comunicación como fuentes informativas es por la importancia que tienen en la producción de la noticia, las fuentes están en contacto directo con el emisor y lo que importa es la calidad y credibilidad de la información. Cuando se refiere al carácter activo, organizado y habitualmente estable de los gabinetes de comunicación, se refiere a la actitud frente al acontecimiento que será informado a los media. Los gabinetes son también fuente de información organizada, puesto que disponen de un lugar concreto a los que los profesionales de la información pueden dirigirse. Finalmente, cuando se refiere a los gabinetes un carácter habitualmente estable esta señalando que funcionan a lo largo de todo el año de manera ininterrumpida.

M. H. Westphalen y J. L. Piñuel (1993:767) define la dirección de comunicación como «[...] el departamento encargado de la política y de la gestión de las operaciones de comunicación, por lo común vinculada a la dirección general de la empresa o institución. Sus dimensiones varían según el tamaño y las necesidades de la empresa. La dirección de la comunicación gestiona la comunicación interna, en colaboración con el departamento de recursos humanos».

Por su parte Joan Costa (2004: 90-91) define a la UC como Dirección de Comunicación, que es una dirección central única. «Lleva a cabo una visión y una responsabilidad de conjunto sobre las comunicaciones en y de la empresa, coordinadas con la estrategia general y los objetivos del negocio.» Precisa Costa que la Dirección de Comunicación tiene una misión estratégica en el plano comunicacional/relacional dentro de la estrategia general de la empresa y en los asuntos importantes, en tanto orienta y supervisa las acciones institucionales y de

comunicación de las diferentes Direcciones Generales o Vicepresidencias y, además, tiene una responsabilidad directa sobre la imagen corporativa.

Según Francisca Morales y Ana María Enrique (2007:87), la gestión de la comunicación en las organizaciones se basa en la existencia de un departamento específico: la dirección de comunicación, con un ejecutivo al frente, máximo responsable de toda la comunicación de la organización, que será gestionada de manera global. «Este departamento depende y reporta directamente con la máxima dirección de la empresa, y su principal función es la de ser guardián de la imagen, al más alto nivel. Sin embargo, existen diferencias significativas en el modelo de gestión de la comunicación dependiendo del perfil de cada organización». Es importante esto último señalado por Morales, puesto que se está refiriendo a las diferencias entre las empresas de productos de consumo que estructuran y gestionan su comunicación a partir del modelo de comunicación de marketing de las otras empresas de servicios públicos y las organizaciones en general que no cuentan con un producto físico, tangible, para colocar en el mercado, porque lo que ofrecen son servicios, ideas, proyectos, es decir, intangibles.

En el caso de las empresas y organizaciones de servicios su identidad e imagen pasa necesariamente por una marca institucional o corporativa que tendrá que posicionarse en la mente de los usuarios para que permita ser identificados y posicionados favorablemente, en estos casos la comunicación aparece desde un enfoque integrador y global porque debe comunicar valores, historia, calidad, emociones, etc.

Morales (2007:88), hace la distinción entre «comunicación de marketing» y «comunicación integral». Señala que el modelo de marketing utiliza la comunicación como una técnica necesaria para alcanzar unos objetivos concretos, mayoritariamente cuantitativos y básicamente relacionados con la implantación de sus productos en los mercados. El modelo de comunicación integral aporta el sentido de globalidad que permite gestionar todas las acciones de comunicación, no sólo las de comercialización del producto/servicio, concentrándolas bajo una misma estructura y responsabilidad, lo que permite desarrollar su gestión como una función estratégica más de la dirección de la compañía.

Consideramos, que si bien es cierto, es importante esta distinción que hace la autora, sin embargo, creemos que la tendencia de la comunicación en las organizaciones, de cualquier naturaleza, es la integración de todas las formas de la comunicación bajo una sola gestión o dirección, lo que permite una gestión más eficiente y eficaz de la comunicación para la organización, si bien es cierto, hay resistencias de las formas tradicionales de manejo de la comunicación en las organizaciones y en sus profesionales, ya sea por razones de formación profesional o por las estructuras orgánicas, la tendencia es al cambio.

En consecuencia, un primer paso para la constitución de una Dirección de Comunicación es la integración de las comunicaciones en la organización, con el objeto de coordinar los diferentes mensajes que la organización genera y evitar incoherencias, contradicciones y dispersión, como lo señala Mut y Simon (2005:5).

En otro texto Magdalena Mut (2006:4) señala que la Dirección de Comunicación es una columna que contribuye al sostenimiento de la empresa y definir su arquitectura nos ayuda a fijar esta área de gestión de la empresa de una forma clara. Es así que «El primer paso en la construcción de la Dirección de Comunicación fue integrar la tarea de comunicación como parte de la estrategia empresarial, el siguiente paso, el que le dio cuerpo, fue convertirse ella misma en estrategia que añade valor a la estrategia de negocio y, por último, la consolidación de la figura del Director de Comunicación, convertido en el estratega de la comunicación corporativa.»

Como se puede apreciar la dirección de comunicación tal como está concebida por varios autores constituye una pieza clave para la comunicación parlamentaria. Desde esta perspectiva se busca integrar bajo una dirección todas las acciones de comunicación institucional que permita una gestión más eficiente y eficaz.

4.5. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN

Las funciones de la ADC DIRCOM,⁷¹ como los reseña la Morales (2007:89), en el año 2002 manifestó que la principal función de la Dirección de la Comunicación es la de gestionar el desarrollo de las políticas y estrategias de comunicación desde una perspectiva global, y presentó un organigrama de la Dirección de Comunicación en la que se aseguraba pretender aclarar y situar a este departamento y a los profesionales de la comunicación empresarial e institucional en el lugar que les corresponde dentro de la organización, donde la Dirección de Comunicación depende directamente de la Presidencia y Dirección General, quedando las distintas comunicaciones de marketing, institucional, interna y relación con los medios dependiendo directamente del director de comunicación.

Txema Ramírez (1995:28) señala que la función de los gabinetes de comunicación es ofrecer una imagen positiva de la actividad de la organización a la sociedad, eliminando los aspectos negativos u otros no deseados con la sana intención de influir en la opinión pública. Además, precisa que «Conviene no olvidar nunca que ése es el objetivo fundamental que persiguen estas fuentes, incidir en el criterio general de la ciudadanía».

Cuatro funciones de la dirección de comunicación (Justo Villafañe, 1993:204).

1. función normativa
2. función de servicio
3. función formativa
4. función prospectiva

Define la *función normativa* como aquella que persigue la cohesión y coordinación de todos los activos de imagen, propios y ajenos, con los que cuenta la empresa, ello mediante un conjunto de reglas de obligado cumplimiento.

La *función de servicio*, está definida como el apoyo y asesoramiento a todos los departamentos y filiales de la compañía en sus cometidos comunicativos, pero sin sustituirlos en el plano operativo. Mediante esta función se suministran los materiales comunes de comunicación que sirven para optimizar la comunicación en la empresa.

La *función formativa* tiene una doble dirección: la capacitación comunicativa y la transmisión de la cultura de la organización. La dirección de comunicación establece los departamentos, servicios o personas de la empresa que necesitan un entrenamiento específico en comunicación y articular los medios necesarios para su formación. Respecto de la transmisión de la cultura corporativa es una tarea que afecta al conjunto de la organización y debe ser animada por la dirección de comunicación, quien controla los instrumentos de comunicación interna.

La *función prospectiva* se refiere a la función que cumple la dirección de comunicación de observatorio permanente de los competidores, el mercado, la opinión interna y externa sobre la organización, los cuales deben traducirse en informes periódicos.

Más adelante Justo Villafañe (2005:8), respecto de la dirección de la comunicación (Dircom) señala lo siguiente:

- Las dos funciones clave de la Dircom serán las relaciones informativas y la gestión de los intangibles. Las relaciones con los inversores comienzan a integrarse en la Dircom.
- La Dircom del presente y del futuro inmediato mantendrá como prioridad las relaciones informativas ahondando en una información más pactada a través de una relación de claridad con ciertos medios.
- Las tecnologías de la información y especialmente las derivadas de Internet jugarán un papel clave en la relación con los stakeholders (empleados, inversores [...])

⁷¹ Asociación de Directivos de Comunicación de España.

- Las Dircom continuarán la fuerte profesionalización en la que ya se encuentran actualmente, aproximándose lenta pero decisivamente a la gestión de los intangibles.
- Disminución creciente de la dimensión de las Dircom pero crecimiento de sus funciones profesionales.
- La presencia de los consultores seguirá creciendo en el día a día de las Dircom que externalizarán aquellos servicios de evaluación y gestión de intangibles.

Para Villafañe, los activos intangibles son los bienes inmateriales de una empresa que le aportan valor porque garantizan una relación eficiente con sus stakeholders. Identifica seis activos intangibles básicos: 1) la imagen corporativa, 2) la marca, la 3) la reputación corporativa, 4) el conocimiento o capital intelectual de la empresa, 5) la ética y la responsabilidad corporativa y 6) la cultura corporativa.

Almansa (2005: 124-125) señala que los gabinetes de comunicación han evolucionado en sus funciones pasando de los gabinetes de prensa, cuya principal ocupación eran las relaciones informativas con los medios de comunicación a los actuales gabinetes, en los que la comunicación se contempla de forma global, bastante más próximas a las relaciones públicas. Almansa cita el Informe *El Estado de la publicidad y el corporate en España (1998)*, en el que se señala que las principales actividades de comunicación de una gabinete en la actualidad son la comunicación interna, la comunicación de producto, las relaciones informativas y la comunicación corporativa, entendida como las actividades para conseguir la proyección de la imagen de una empresa o entidad.

Almansa concluye que la ampliación y complejidad funcional actual de los gabinetes de comunicación queda en evidencia al intentar delimitar las responsabilidades del director de comunicación. Precisa respecto de las funciones que «Así, podemos hablar de una función normativa (coordinación de todo aquello que contribuye a crear una imagen unificada), una función de portavoz (ser el interlocutor con los distintos públicos), una función de servicio (estar en contacto permanente con los otros departamentos de la entidad, para coordinar las estrategias y políticas comunicativas), una función de observatorio o prospectiva (ser el encargado de detectar en los públicos la imagen de la entidad y lograr los objetivos marcados) y una función cultural o formativa (debe introducir y revisar los valores corporativos, orientando las actividades internas y externas, para integrarlos a la imagen de la organización)».

Ramón Freixa (2005:128-129) enumera las funciones de la dirección de comunicación al referirse al Dircom, estas son:

- Comunicación interna y externa.
- Comunicación institucional.
- Speaker o portavoz de la organización.
- Branding, imagen corporativa.
- Comunicación en período de crisis.
- Implantar y desarrollar la cultura corporativa.
- Desarrollar la política social e institucional.
- Publicaciones y audiovisuales.
- Publicidad coordinando con el departamento de marketing.
- Patrocinio y mecenazgo.
- Asesor de presidencia y consejo.
- Relación pública e institucional.
- Organización de todo tipo de actos.
- Lobbies.
- Relación con los medios (gabinete de prensa).
- E-comunicación.

- Eventos y protocolo.

Precisa, además, Freixa, que el Dircom, de manera colegiada con los máximos responsables de la empresa, es el responsable de estrategias de comunicación que en algunos momentos trascendentes desempeñan un papel decisivo en grandes procesos empresariales. «La comunicación con toda su estrategia y soportes, emanada desde el departamento que dirige el Dircom, se convierte en la hoja de ruta que marca las operaciones: desde la toma de decisiones hasta la ejecución de éstas, sin olvidarnos de los aspectos éticos que envuelven toda la estrategia de comunicación y siempre estableciendo los controles de calidad o filtros necesarios para evaluar y controlar toda la eficacia de estos procesos comunicativos».

Camacho Markina (2001:4), resume en cuatro las funciones que desarrollan los gabinetes de comunicación:

*1. **Relaciones con la prensa.** Se trata de estar en contacto permanente con los medios de comunicación (prensa, radio y/o televisión), para situar en ellos la información que sea de interés, garantizando que será recibida por los ciudadanos. El gabinete de comunicación debe cuidar al máximo sus relaciones con los medios, manteniendo ante ellos una actitud veraz y transparente.*

*2. **Diseño de campañas de publicidad.** Supone dar a conocer aspectos específicos de un servicio que sean de utilidad al ciudadano para una mejor prestación del mismo. En el caso de las instituciones públicas, la publicidad no es un objetivo tan prioritario como en las grandes firmas comerciales y financieras, por lo que el gabinete se limita muchas veces a gestionar y supervisar las campañas encargadas a agencias externas.*

*3. **Relaciones directivas y comunicación corporativa.** El objetivo de esta función es establecer vínculos de relación con líderes de los grupos sociales y movimientos intelectuales del entorno de la organización, con los legisladores y responsables de gobierno de otras Administraciones Públicas, con los directivos de los grupos económicos del entorno, con el fin de estimular estrategias de colaboración y cooperación, haciéndoles partícipes de las grandes líneas de actuación de la institución. Esta función se centra en el cuidado y el favorecimiento de la imagen de la organización en el conjunto de la opinión pública. Se trata de proyectar en la sociedad un mensaje positivo de la institución.*

*4. **Política de comunicación interna.** Supone diseñar las comunicaciones entre unidades y miembros de la propia organización, de modo que el personal del servicio público conozca perfectamente los objetivos estratégicos y operativos de la prestación del servicio.*

Para Costa (2004:90) la Dirección de Comunicación es una dirección central, lleva a cabo una visión y una responsabilidad de conjunto sobre las comunicaciones en y en la empresa, coordinadas con la estrategia general y los objetivos del negocio. La Dirección de Comunicación tiene una misión estratégica en el plano comunicacional/relacional dentro de la estrategia general de la empresa y en los asuntos importantes. Orienta y supervisa las acciones institucional y de comunicación de las diferentes Direcciones Generales o Vicepresidencias. Y tiene una responsabilidad directa sobre la Imagen Corporativa.

Rosana Rumschisky y Julio Carcavilla (2008:100-102), miembros de la Comisión de Reconocimiento Profesional de Dircom, en el Anuario 2008 DIRCOM, nos plantean el modelo ideal de dirección de comunicación para lograr una gestión de la comunicación eficaz, ésta debe tener seis áreas de trabajo:

1. imagen corporativa,
2. relaciones con los medios de comunicación,
3. comunicación interna,
4. eventos y protocolo,
5. relaciones institucionales y
6. responsabilidad corporativa.

Para tal efecto, proponen seis cuadros en donde se establecen las responsabilidades y el perfil para cada una de ellas.

Los cuadros son los siguientes:

a. Imagen corporativa

Responsabilidades	Perfil
<ul style="list-style-type: none"> • La marca (arquitectura, posicionamiento, manual de identidad, correcta utilización y otros) • La Web corporativa. • El material corporativo (folletos, memorias, presentaciones), gráfico y audiovisual. • El plan de marketing y publicidad corporativos. • Las campañas de publicidad institucional y contratación de espacios. • Los patrocinios corporativos. • Los regalos institucionales. • Los estudios de mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Saber determinar sus competencias. • Gestionar diversos proveedores. • Gestionar recursos financieros. • Visión de largo plazo. • Capacidad de organización y logística. • Persona con criterio y con resistencia a la presión.

b. Medios de comunicación

Responsabilidad	Perfil
<ul style="list-style-type: none"> • Las relaciones «oficiales» y cotidianas con los medios. • Identificar, recuperar y dar forma a la información generada internamente que sea susceptible de ser transmitida a los medios. • Nutrir de contenidos el área «prensa» de la web corporativa. • Colaborar en la comunicación interna al transmitir «hacia adentro» la información emitida «hacia fuera» por la empresa u organización, así como por la competencia. • Aconsejar la mejor herramienta comunicacional en cada ocasión. • Controlar y formar la capacidad comunicativa de los portavoces. • Identificar focos de interés por tipo de medio, sectores y profesionales. • Gestionar la comunicación «de crisis» ante los medios de comunicación. • Seguimiento de los medios y análisis de contenidos (de la empresa u organización, del sector y de la actualidad económica o política que pueda afectarle), así como su gestión y archivo documental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar los tiempos periodísticos. • Identificar la noticia frente a la propaganda. • Ver a través de las necesidades de los periodistas. • Resolutivo. • Estar muy cerca de la actualidad. • Conocer muy bien los medios y a sus responsables. • Capacidad de elaborar mensajes adecuados a la estrategia.

c. Comunicación interna

Responsabilidades	Perfil
<ul style="list-style-type: none"> Definir necesidades, tiempos de la información interna. Captar los flujos internos de información, detectar puntos de conflictos y puntos fuertes. La producción de materiales informativos internos: revistas internas, intranet, manual de acogida y otros. Asesorar las estrategias más oportunas y proponer iniciativas que estimulen al personal en su trabajo. Colaborar con las áreas de Recursos Humanos y de Formación en la transmisión de valores. 	<ul style="list-style-type: none"> Buen nivel de relaciones. Carácter extrovertido Capacidad de diálogo. Capacidad de abstracción. Creativo. Capacidad de diálogo y empatía.

d. Eventos y protocolo

Responsabilidad	Perfil
<ul style="list-style-type: none"> Organizar actos públicos, propios o de terceros, así como la participación en seminarios, ferias, conferencias, encuentros y eventos de todo tipo. Elaborar y supervisar el manual interno de protocolo. Coordinar la realización de visitas a la sede social. Prestar asesoramiento (concreto y personalizado) a la Alta Dirección en materia de protocolo, así como en sus encuentros con autoridades e invitados especiales. Controlar efemérides y nombramientos de personas clave para la organización o empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> Don de gentes. Saber estar, elegancia y educación. Discreción. Capacidad de síntesis. Habilidades sociales.

e. Relaciones institucionales

Responsabilidad	Perfil
<ul style="list-style-type: none"> Coordina las relaciones de la organización o empresa con instituciones de tipo local, regional, estatal e internacional. Definir las necesidades de proyección de la organización o la empresa. Identificar foros adecuados para la participación de la alta dirección (seminarios, congresos, foros, debates, asambleas y otros.) Identificar interlocutores en ambos lados para la consecución de los objetivos previstos. Crear y mantener los canales adecuados de conocimiento. Diseñar áreas de actuación complementaria entre la organización o empresa y los públicos objetivo. Identificar herramientas e instrumentos, según objetivos y necesidades. 	<ul style="list-style-type: none"> Debe conocer las instituciones públicas muy de cerca. Debe contar con una cartera importante de contacto. Don de gentes. Capacidad para la dialéctica. Capacidad de escucha.

- Coordinar relaciones con analistas del sector y enviar información.

f. Responsabilidad corporativa

Responsabilidades	Perfil
<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar, impulsar y coordinar las acciones de responsabilidad social y gestión ética. • Diseñar y supervisar la implantación del código de conducta de la organización. • Definir y dirigir el plan social (conjunto de acciones sociales en beneficio de colectivos desfavorecidos). • Actuar como coordinador de la comisión de ética o de responsabilidad social. • Representar a la organización en los foros y plataformas que promuevan la interrelación entre la organización y su entorno social. • Ejecutar, en coherencia con las directrices corporativas, la estrategia y las acciones en materia de responsabilidad social. • Coordinar las acciones de responsabilidad social con los distintos departamentos o unidades de la organización. • Definir indicadores para medir la eficacia y establecer la trazabilidad de las acciones de responsabilidad social mediante publicaciones externas e internas. • Contribuir a la difusión de las políticas de responsabilidad social mediante publicaciones externas e internas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad • Buena relación con las Organizaciones Sociales. • Conocimiento y cercanía con el ámbito social. • Empatía social.

Federico Rey y Javier Bartoli (2008:141-142) proponen siete áreas de intervención para una «dirección estratégica de la comunicación corporativa». Señalan que «una buena gestión de las comunicaciones en una organización debe tender a la unidad de mando para que se concrete en la práctica la denominada “integración” de las comunicaciones o comunicación integral». Las siete áreas de intervención son:

1. Información sobre el entorno
2. Diseño y medios permanentes
3. Comunicación interna
4. Comunicación de marketing
5. Relaciones institucionales y con la comunicad —responsabilidad social—
6. Relaciones con los medios de difusión
7. Cuidado de la figura de los máximos directivos de la organización

Además, de estas siete áreas, señalan Rey y Bartola, la actividad del director debería incluir su participación en el «comité de crisis», ya que ello es fundamental porque es el que mejor conoce y puede gestionar la relación con los medios de difusión, con las autoridades públicas y con la comunidad en su conjunto.

Luego de revisadas las diferentes propuestas sobre las funciones de las direcciones de comunicación podemos observar como lo indica Enrique Jurado Salván (2007:26), a partir de un estudio sobre el Estado de la Comunicación en España, elaborado por DIRCOM (Asociación de Directivos de Comunicación), existen 76

denominaciones diferentes para asignar las variadas funciones que corresponden a la comunicación corporativa, lo que es un indicio claro de que no todos hablamos de comunicación para expresar una misma cosa.

Nos parece útil que las Unidades de Comunicación en las Organizaciones (UCO) desarrollen cinco funciones básicas a partir de la propuesta de Justo Villafañe, reseñada líneas arriba, a la cual hemos agregado la función de planificación que él no ha considerado en su propuesta. Creemos que estas 5 funciones incorporan todas las demás comentadas y que por razones teórico-metodológicas las agrupamos en cinco. Las funciones son:

1. la función normativa
2. la función de servicio
3. la función formativa
4. la función de planeación
5. la función prospectiva

Denominamos función normativa a aquella que tiene por objetivo la cohesión y coordinación de todos los activos de imagen con que cuenta la organización. Denominamos función de servicio la que tiene por objetivo el apoyo y asesoría en comunicación a todas las áreas y filiales de la organización. Denominamos función formativa aquella que tiene por objetivo la capacitación comunicativa y la transmisión de la cultura de la organización. Denominamos función de planeamiento aquella que tiene por objetivo desarrollar las estrategias de comunicación y el plan de comunicación de la organización. Finalmente, denominamos función prospectiva aquella que tiene por objetivo la recopilación y análisis de la información del entorno de la organización, así como del clima interna de la organización.

Como se puede apreciar hay un gran avance en la comunicación institucional, sin embargo, ello no se expresa muchas veces en la gestión de la comunicación, como es el caso de los parlamentos. Hay que considerar que esta situación puede ser producto de tres factores: 1) una valoración muy baja por parte de los directivos de las organizaciones de las funciones de comunicación, 2) no está claramente delimitada la figuras del director de comunicación, ni sus funciones y 3) las funciones de la comunicación no son objeto de planificación y gestión estratégica en tanto en la mayoría de los casos deviene en una labor coyuntural y supeditada a los marcos tradicionales de identificar comunicación con prensa, marketing, publicidad y promoción.

Revisado el desarrollo que tiene hoy en día las funciones de una dirección de comunicación queda plenamente justificado repensar a la luz de estas propuestas como es que se organizan las funciones de la comunicación en los parlamentos. Una auditoría de la comunicación en la institución parlamentaria nos puede dar el diagnóstico que necesitamos para organizar mejor la comunicación, conforme a los avances en este campo y que hemos estudiado en esta sección.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN TERCERA

SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y COMUNICACIÓN

Las relaciones entre representante y representado son también relaciones de comunicación, las cuales se dan en las múltiples dimensiones de la representación política. El primer nivel de comunicación se da cuando el representante solicita la autorización para representar. El segundo nivel se da cuando es necesaria la comunicación para establecer canales permanentes de comunicación ya sea para rendir cuentas o canalizar las demandas de los representados. El tercer nivel se da cuando la comunicación es permanente para mantener y desarrollar la identidad compartida entre representante y representado. El cuarto nivel desarrolla la comunicación de la representación simbólica propia de la democracia representativa. Finalmente, el quinto nivel tiene que ver directamente con la imagen que se forma y se desarrolla en la mente de los representados sobre la labor que desarrolla el parlamentario.

La comunicación entre representante y representado se desarrolla en la dimensión del espacio político, es la comunicación política. El papel de la comunicación política es evitar la reclusión del debate político en sí mismo, integrando los temas al sistema político. Ella permite el intercambio de información entre gobernantes y gobernados. Legitima el poder público al exponer al juicio público sus actos.

La representación política implica un vínculo entre representantes y representados. Ello permite atender las demandas de los ciudadanos, las que están determinadas por las funciones clásicas del poder legislativo: función legislativa, función de control y función de representación. La función legislativa atiende aquellas demandas que requieren ser reguladas mediante ley. La función de control atenderá aquellas que exigen la fiscalización de la administración pública. La función de representación atenderá aquellas demandas que requieren la intermediación del representante ante las autoridades del poder ejecutivo para atender los pedidos ciudadanos o la defensa de sus intereses. La atención de estas demandas requiere de efectivos canales de comunicación.

SOBRE EL PODER LEGISLATIVO COMO ORGANIZACIÓN COMUNICATIVA

El gran desarrollo de la Comunicación Organizacional aporta un conjunto de instrumentos útiles para la comunicación parlamentaria. Ello permite la gestión estratégica de la comunicación con sus diversos públicos con la finalidad de generar credibilidad y confianza.

La comunicación en la institución parlamentaria enfrenta problemas de orden práctico como es la sobrecarga de información que produce tensión e impide y dificulta el tiempo para la reflexión. Por otro lado, la comunicación parlamentaria implica reducir o eliminar el error por los efectos que ello pueda producir. Se agrega el problema de la jerarquía burocrática que puede bloquear, reducir o distorsionar la comunicación. Se requiere, además, una alta tecnificación y especialización por la complejidad de los procedimientos parlamentarios. La gestión de la comunicación es generalmente fragmentada y hay una infravaloración de parte de los representantes. Las instituciones parlamentarias carecen aún, en su estructura orgánica, de la ubicación adecuada para la unidad de comunicación que desarrolle la comunicación desde una perspectiva integral.

La comunicación parlamentaria se realiza en los espacios de comunicación y los medios de comunicación. El Parlamento es el espacio principal de comunicación de los representantes, es el espacio de la deliberación y de las decisiones. Existen, además, otros espacios de comunicación que pueden ser generados por los representantes o existen previamente. Tenemos por otro lado, a los medios de comunicación de masas clásicos (prensa, radio y televisión) y los medios de comunicación virtuales, pero, además, los parlamentarios pueden generar sus propios medios de comunicación (el boletín, el comunicado de prensa, el sitio web). El parlamento como institución, también genera sus propios medios de comunicación: el canal de televisión, la radio, el boletín, la revista, el portal institucional, etc.

Al desarrollo de la comunicación organizacional y en particular de la comunicación institucional, hay que agregar el impacto de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la comunicación parlamentaria. Las TIC son el recurso esencial para la gestión del conocimiento puesto que permiten identificar, desentrañar, explicitar, publicar, difundir, desarrollar o aprovechar el conocimiento, en particular para nuestros públicos objetivos.

SOBRE LA IDENTIDAD E IMAGEN DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

1. La identidad corporativa es el conjunto de características centrales, perdurables y distintivas de una organización. La identidad incluye el historial de la organización, sus creencias y su filosofía, el tipo de tecnología que utiliza, la gente que en ella trabaja, la personalidad de sus dirigentes, sus valores éticos y culturales y sus estrategias. La Identidad Corporativa del parlamento es importante porque tiene una influencia decisiva en todos los aspectos de la gestión parlamentaria ya que esta orienta las decisiones, políticas, estrategias y acciones de la organización. Expresa, además, los principios, valores y creencias fundamentales.
2. El principio de comunicación en una institución es que «todo comunica». Algunos piensan que sólo los medios de comunicación tradicionales y los modernos son los que comunican o que las campañas publicitarias, de relaciones públicas o de marketing directo son las que comunican los mensajes de la organización. La concepción que se maneja en la Comunicación Organizacional es la comunicación integral, la que se entiende en dos sentidos, en el sentido integrador de juntar todas las áreas de comunicación de la organización bajo una sola dirección con el objeto que exista una sólo patrón de comunicación que le de coherencia comunicativa a la organización y, en el sentido, de que la gestión de comunicación considera que la sola existencia de la organización produce una cantidad de información que es enviada voluntaria o involuntariamente a su entorno.
3. La imagen del parlamento es la representación mental, en el imaginario colectivo, de un conjunto de atributos y valores que funcionan como un estereotipo y determinan la conducta y opiniones de los ciudadanos. La imagen corporativa como red de atributos significativos, puede tener diferentes niveles de desarrollo. Esto es, los individuos pueden asociar una mayor o menor cantidad de atributos a una organización. Este nivel de complejidad estará en función de la implicación que tengan los miembros de un público con una organización o con un sector de actividad en una situación determinada.
4. El problema de la imagen de los parlamentos en el mundo está relacionado con el problema de la crisis de representación en general y en particular con la crisis de representación parlamentaria. Según el Informe 2011 del *Latínobarómetro* la confianza de la ciudadanía en el parlamento en América Latina está en promedio, en el presente siglo, en un tercio. Ello nos indica que el problema de la imagen tiene en su naturaleza un problema de carácter «estructural», es decir no sólo es un problema de gestión estratégica de la comunicación de la identidad parlamentaria. Sin embargo, es parte de la solución puesto que si nos comunicamos mejor con los representados podemos mejorar la imagen del parlamento y recuperar o aumentar la confianza en la institución parlamentaria.
5. La noción de públicos es uno de los aspectos fundamentales de la comunicación, por ello es importante el estudio de la formación de los públicos y sus motivaciones para la gestión estratégica de la comunicación parlamentaria. Los públicos son el conjunto de personas u organizaciones que tienen una relación similar y un interés en común con respecto a una organización y que pueden influir en el éxito o el fracaso de la misma. Es por ello importante la construcción del Mapa de Públicos (MP) que tiene por objeto identificar y clasificar los públicos de la organización con los cuales es necesario comunicarse para el cumplimiento de los objetivos de la organización. Clasifica el tipo de relaciones de la organización con sus públicos para el desarrollo de sus estrategias de comunicación.

SOBRE LAS POLÍTICAS, ESTRATEGIAS, PLAN Y DIRECCIÓN DE LA COMUNICACIÓN PARLAMENTARIA

1. Formular una política de comunicación parlamentaria requiere reconocer la creciente importancia estratégica de la gestión de los activos intangibles en el éxito de una organización y, en consecuencia, realizar una actuación planificada y coordinada para lograr que los públicos conozcan la Identidad Corporativa de la organización y tengan una Imagen Corporativa que sea acorde a los intereses de la entidad, que facilite y posibilite el logro de sus objetivos. Tanto la política de comunicación, la estrategia de comunicación y el plan de comunicación son documentos de gestión de la comunicación parlamentaria. Estos documentos responden directamente al plan estratégico de desarrollo de cada parlamento. Se formulan a partir del estudio y análisis del plan estratégico de desarrollo, de la misión y visión, de los objetivos estratégicos, de los valores centrales corporativos y de los programas y proyectos institucionales. La política de comunicación forma parte del plan estratégico de desarrollo de la institución.
2. La estrategia de comunicación es una posición para ajustar una organización a las preocupaciones, expectativas, valores, normas de los públicos; una capacidad proactiva para adaptar la organización a los cambios del entorno. Una capacidad, también proactiva, para acercar a los públicos a la situación en la que se encuentra quien decide. La estrategia de la comunicación parlamentaria debe considerar los tres rasgos de la institución parlamentaria: el poder, la interacción con los ciudadanos y el carácter contingente a que está expuesta.
3. La Dirección de Comunicación tiene una misión estratégica en el plano comunicacional/relacional dentro de la estrategia general del parlamento y en los asuntos importantes, en tanto orienta y supervisa las acciones institucionales y de comunicación de los diferentes órganos directivos y, además, tiene una responsabilidad directa sobre la imagen corporativa. La dirección de comunicación, es el máximo responsable de toda la comunicación de la organización, que la gestiona de manera global. Las funciones de la dirección de comunicación son cinco: normativa, servicio, formativa, planeamiento y prospectiva. Denominamos función normativa a aquella que tiene por objetivo la cohesión y coordinación de todos los activos de imagen con que cuenta la organización. Denominamos función de servicio la que tiene por objetivo el apoyo y asesoría en comunicación a todas las áreas y filiales de la organización. Denominamos función formativa aquella que tiene por objetivo la capacitación comunicativa y la transmisión de la cultura de la organización. Denominamos función de planeamiento aquella que tiene por objetivo desarrollar las estrategias de comunicación y el plan de comunicación de la organización. Finalmente, denominamos función prospectiva aquella que tiene por objetivo la recopilación y análisis de la información del entorno de la organización, así como del clima interna de la organización.

BIBLIOGRAFÍA

- 2005 ALMANSA MARTÍNEZ, Ana. *Relaciones Pública y gabinete de comunicación*, Revista Análisis 32, pgs. 117-132, Facultad de Ciencias de la Comunicación de Málaga, España.
- 2002 ALMIRON, Núria: *Sobre el Progreso en una Era de Revolución Científico-tecnológico-digital*, Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- 2001 AREA MOREIRA, Manuel: *La Igualdad de Oportunidades Educativas en el Acceso a las Nuevas Tecnologías. Políticas para la Alfabetización Tecnológica*, ULL, España.
- 2004 AVOGRADO, Marisa: *Las Autopistas sin Límites: una mirada más allá de la Web*, Sala de Prensa, N° 63.
- 1996 BARREDA MARTÍNEZ, Rafael: *Perfiles profesionales en la sociedad del conocimiento*, Boletín 181 de Fundesco, España.
- 1992 BARTOLÍ, Annie: *Comunicación y Organización. La organización comunicante y la comunicación organizada*, Paidós, Barcelona.
- 2004 BENCOMO, Tania: *Las Innovaciones Tecnológicas y su Repercusión en el Trabajo de los Comunicadores Sociales*, Visión Gerencial, N° 2, Venezuela.
- 2002 BOUZA, Fermín: *Innovación Tecnológica y Cambio Social*, UCM, España.
- 1985 BOBBIO, Norberto Y MATTEUCCI, Nicola: *Comunicación Política*, en: *Diccionario de Ciencia Política*, Ediciones Siglo XXI, España.
- 2001 CAMACHO MARKINA, Idoia, *Comunicación institucional. Funciones de los gabinetes de comunicación social en la administración local*, Revista Latina de Comunicación Social 44, España. Recuperado el 6 de setiembre de 2008 de: <<http://www.ull.es/publicaciones/latina/2001/latina44septiembre/4403camacho.htm>>
- 2006 CANEL, María José: *Comunicación Política. Una Guía para su Estudio y Práctica*, Editorial Tecnos, Madrid.
- 2009 CANEL, María José: *Comunicación de las Instituciones Públicas*, Editorial Tecnos, Madrid.
- 1999 CAPRIOTTI, Paul. *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Editorial Ariel. Barcelona, España. 254pp.
- 2009 CAPRIOTTI, Paul: *Branding Corporativo. Fundamentos para la gestión estratégica de la identidad corporativa*. EBS Consulting Groups. Colección de libros de la empresa. Santiago de Chile, Chile.
- 1998 CASTELLS, Manuel: *La Sociedad Red*, Alianza Editorial, España.
- 2001 CASTELLS, Manuel: *La Galaxia Internet*, Plaza & Janés, Areté, España.
- CASTELLS, Manuel (s.f): *La Sociedad Red, Lección Inaugural del Programa de Doctorado sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento*, Universidad Oberta de Catalunya.
- 1993 COSTA, Joan: *La identidad corporativa*. Editorial Trillas. México, 125pp.
- 2000 COSTA, Joan: *La comunicación en acción. Informe sobre la nueva cultura de la gestión*. Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona – España.
- 2005 COSTA, Joan. *Imagen corporativa en el siglo XXI*. Ediciones La Crujía. Buenos Aires – Argentina.

- 2009 COSTA, Joan.: *El DirCom hoy. Dirección y gestión de la comunicación en la nueva economía*. Costa punto Com. Barcelona – España.
- 2005 CERVERA FANTONI, Ángel Luis. *Comunicación total*. 4ta edición. Editorial ESIC. Madrid – España.
- 1995 CHIAS, Josep: *Marketing Público*, MacGraw-Hill, España
- 1992 DADER, José Luis, *El periodista en el espacio público*, Colección Bosch Comunicación, España.
- 2000 DADER, José Luis, La retórica mediática frente a la cultura política autóctona: la encrucijada de la comunicación política electoral española entre la «americanización» y el pluralismos democrático tradicional, <<http://ucm.es/info/per3/cic/Cic4ar6.htm>>
- 1987 DORDICK, Herbert S.: *Las Incipientes Sociedades de la Información*, revista Perspectivas Económicas No. 58, ISIS.
- 2005 FREIXA MATALLONGA, Ramón. *El director de comunicación*, en José Ignacio Bel Mallén, «Comunicar para crear valor», Ediciones Universidad de Navarra, España, pgs. 125-138.
- 1999 HORTOLANO, José Manuel Luis: *El Impacto Social de las Nuevas Tecnologías*, Revista Latina de Comunicación Social, N° 24, España.
- 1992 IND, Nicholas: *La imagen corporativa. Estrategias para desarrollar programas de identidad eficaces*. Ediciones Díaz de Santos S.A., Madrid – España.
- 2003 INFORME sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones 2003. Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- 2005 INFORME sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones 2005. Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- 2007 JURADO SALVAN, Enrique: La asignatura pendiente de los directivos, Revista de Comunicación, N° 0, página 26-29, España
- 1995 KREPS, Gary: *La Comunicación en las Organizaciones*, Addison-Wesley Iberoamericana, USA.
- 2005 LA PORTE, José María. *Introducción a la comunicación institucional*, Facoltà di Comunicazione Istituzionale, Pontificia Università della Santa Croce.
- LOZANO MIRALLES, Jorge (sf), La administración parlamentaria: una visión comparada de los parlamentos autonómicos VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno.
- 1969 LUCAS VERDÚ, Pablo: *Principios de Ciencia Política*. Editorial Tecnos. Madrid; dos volúmenes de 238 y 290 páginas, respectivamente.
- 2000 LUCAS MARÍN, Antonio: *La Nueva Sociedad de la Información*, Editorial Trotta, España.
- 2004 MARTÍNEZ, María Antonia. *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. México, D. F., pp. 661-71
- 2003 MARTÍNEZ-SALANOVA SÁNCHEZ, Enrique: *Los Dilemas y Retos en un Mundo de Comunicación Global*, Luces en el Laberinto Audiovisual, Congreso Iberoamericano de Comunicación y Educación.

- 1980 MEADOW, Robert: *Politics as Communication*, Ablex Publishing, Norwood, NJ.
- 1992 MENY, I. y THOENING, J.C.: *Las políticas públicas*, Ed. Ariel Ciencias Política, España.
- 2007 MORALES, Francisca y ENRIQUE, Ana María. *La Figura del Dircom. Su importancia en el modelo de comunicación integral*, Revista Análisis 35, pgs. 83-93, Facultad de Ciencias de la Comunicación de Málaga, España.
- 1996 MOSCO, Vincent: *Convergencias de Tecnologías y nuevas estructuras de comunicación*, Boletín 172 de Fundesco, España.
- 1999 MÍNGUEZ, Norberto: *Identidad, imagen y reputación: tres conceptos para gestionar la comunicación empresarial*. Revista de Estudios de Comunicación, N°7, diciembre 1999, p. 181-192.
- 2005 MUT CAMACHO, Magdalena y SIMON DELGADO, Roberto. *El director de comunicación, ¿horizonte nítido o borroso?*, Universidad Jaume I de Castellón.
- 2006 MUT CAMACHO, Magdalena. *El director de comunicación, perfil de una nueva figura*, FISEC-Estrategias - Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Año II, Número 5, Mesa VII (2006), pp 3 – 23. <<http://www.fisec-estrategias.com.ar/>>
- 1985 PITKIN, Hanna. *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- 1995 RAMÍREZ, Txema, *Gabinetes de Comunicación. Funciones, disfunciones e incidencia*, Bosch Comunicación, Barcelona, España.
- 2008 REY LENNON, Federico y BARTOLI PIÑERO, Javier. *Reflexiones sobre el management de la comunicación*, La Crujía Ediciones, Argentina.
- 1991 RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, Horacio Andrade: *Hacia una definición de la comunicación organizacional*, en: *La comunicación en las organizaciones*, Editorial Trillas, México.
- 2003 ROSPIR, J. I.: *Introducción a la comunicación política*, en BERROCAL, S.: *Comunicación política en televisión y nuevos medios*. Barcelona: Ariel.
- 2008 RUMSCHISKY, Rosana y CARLAVILLA, Julio. *El director de comunicación ideal*, Anuario Dircom 2008, España, p. 100-103.
- SANZ DE LA TAJADA, LUIS ÁNGEL (1994): *Integración de la identidad y la imagen de la empresa. Desarrollo conceptual y aplicación práctica*. Editorial ESIC, Madrid – España.
- 1996 SARTORI, Giovanni. *Hay una crisis de representación?* Este País, numero 65.
- 1999 SARTORI, Giovanni. *En defensa de la representación política*. Publicado en Claves de la Razón Práctica, número 91, abril de 1999.
- 1985 SCHEIN, E. H. *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- 1983 SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ediciones Orbis S.A., España (2 Tomos).
- 2005 TORRICO, Erick: *Esbozo para una Sistematización de las Críticas a las Aproximaciones Teóricas sobre la «Nueva Sociedad» y la Comunicación*, Anuario Ininco, Caracas.

- 1997 TIRADO, Carlos: *Principales retos en la construcción de la sociedad de la información*, Editorial de la Revista Telos No. 48, España.
- 1997 VAN RIEL, Cees: *Comunicación Corporativa*. Prentice - Hall. Madrid España.
- 1996 VARIS, Tapio: *Educación para la Sociedad de la Información*, Revista Telos, No. 48, España.
- 2003 VILLALONGA, Fernando: *Innovación Tecnológica e Innovación Social: Aplicaciones Sociales de las TIC*, España, FUOC.
- 1996 VILLAFANE, Justo: *Imagen Positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Ediciones Pirámide S.A. Madrid – España.
- 1996 WESTPHALEN, M.H. y PIÑUEL, J.L.. *La Dirección de Comunicación*, Ediciones del Prado, España.
- 1990 WEIL, Pascale. *La comunicación global*, Ediciones Paidós, España.
- 1992 WOLTON, Domique: *La comunicación política: construcción de un modelo*, en: Jean Marc Ferry, Domique Wolton y otros, *El nuevo espacio Público*, Ediciones Gedisa, España.
- 1998 WOLTON, Domique: *Las contradicciones de la Comunicación Política*, en: Gilles Gauthier, Andre Gosselin y Jean Mouchon, *Comunicación y Política*, Ediciones Gedisa, España.

SECCIÓN CUARTA:

EL CONGRESO, LA
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y LA AGENDA
PARLAMENTARIA EN EL
MARCO DE LA
REPRESENTACIÓN

YIMY REYNAGA ALVARADO⁷²

*Especialista Parlamentario del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios
Congreso de la República del Perú*

⁷² Es politólogo, licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Federico Villarreal, egresado de la Maestría en Ciencia Política, con mención en Gestión Gubernamental en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Docente Universitario (UNMSM y UNFV), y Especialista parlamentario del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República. Tiene un Diplomado en Ciencia Política con mención en «Estudios Parlamentarios» en la Pontificia Universidad Católica del Perú, un curso para Asesores Jurídicos Parlamentarios realizado en el Congreso de los Diputados del Reino de España, Universidad de ESAN, entre otros. En el Congreso de La República se ha desempeñado como Jefe del Área de Participación, Atención y Educación Ciudadana. Ha participado en la publicación de estudios y monografías como autor de los cursos a distancia del Congreso de la República, orientados a la ciudadanía: «Gobierno: Relaciones Congreso – Poder Ejecutivo» y «Congreso: Organización y Funciones», Investigador del texto «El Poder Legislativo y sus Representantes», Congreso de la República, Primera edición. Perú. 1998. y Coautor de la publicación electrónica «Manual de Terminología Parlamentaria». Congreso de la República. 3ra Edición 2004.

La representación política como actividad a lo largo de la historia tiene como consecuencia el desarrollo de diversas instituciones, algunas más institucionalizadas que otras y por consiguiente algunas más complejas que otras; es el caso de la representación política parlamentaria como la expresión más elaborada de la sociedad, que se llena de contenido y coherencia cuando su ejercicio se nutre y ancla en las expectativas, en términos amplios, de los representados.

En este sentido, el contenido se orienta a enfatizar el ejercicio de la función de representación y su relación con el ciudadano, se aborda teóricamente la idea de representante, sus funciones y las formas contempladas de participación de los representantes en las actividades de los representados, se describen nuevas estrategias desarrolladas por el Congreso Peruano en su relación con los representados.

I. EL REPRESENTANTE, SUS FUNCIONES Y LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

En este capítulo se pretende desarrollar los fundamentos teóricos de la representación política, recapitulando su desarrollo histórico, las bases teóricas del concepto y su tratamiento contemporáneo, así como la idea del representante en un estado democrático y también las funciones específicas que comprenden el ejercicio de la representación a la luz de investigaciones recientes.

Se toma como referencia la experiencia peruana que propone un conjunto de actividades para el ejercicio de la representación política en base a un ambicioso estudio empírico, que recoge la perspectiva de los representados

1.1. EL REPRESENTANTE

El término apropiado para iniciar el desarrollo de nuestro tema es «la representación». Este deriva del verbo «representar», el mismo que resulta de la conjunción del prefijo «re» y el verbo «presentar», y hace referencia a la acción de presentar aquello que está ausente. En este sentido, cualquier palabra, persona, símbolo puede representar, un concepto, idea, una cultura, un hecho histórico, un grupo humano e incluso una nación. Por ejemplo, una cruz representa al cristianismo; una cruz roja a una institución humanitaria internacional; la esvástica al nazismo; la hoz y el martillo, al comunismo; la corona inglesa y española al pueblo inglés y español respectivamente; los mandatarios a sus respectivos países; las banderas igualmente; las iniciales IBM a la corporación internacional en informática; la «M», con determinadas características, a una cadena internacional de comida rápida, etc. Así podemos enumerar muchos ejemplos y por consiguiente, se pueden desarrollar varios tipos de representación, simbólica, teatral, jurídica, política, sociológica.

El tema que nos ocupa, es el de la representación política. En este contexto, se puede definir la «representación» por su significado originario. En palabras de Sartori:⁷³

En primera instancia, el significado originario de la «representación» es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Las dos características definitorias de este concepto son, por tanto, a) una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; b) bajo la condición de hacerlo en interés del representado.

Esta definición —así lo entiende Sartori— es aplicable tanto al concepto de representación jurídica como al de representación política. Pero, ¿cuándo adquiere ésta la condición de representación «política»? Una respuesta para el debate puede ser: cuando la acción del representante se orienta a la intervención directa o indirecta en las determinaciones de las metas colectivas de una comunidad política⁷⁴ y a la asignación autoritativa de valores.⁷⁵

Así, la relación entre el representante y los representados puede darse tanto desde las expresiones más abstractas y simbólicas (representaciones de los regímenes fascistas y las representaciones estamentarias medievales), como la representación de Cádiz,⁷⁶ hasta las más modernas y formales que se desarrollan en un sistema democrático.

⁷³ Giovanni Sartori. «En Defensa de la Representación Política». Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados de España, con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución Española de 1978, el 9 de diciembre de 1998. V. Revista Claves de la Razón Práctica N° 91

⁷⁴ Talcott Parsons. «El aspecto político de la estructura y el proceso sociales». En: Enfoques sobre teoría política de David Easton. Ed. Amorrortu. Buenos Aires, 1967

⁷⁵ David Easton. Esquema para el análisis político. Ed Amorrortu. Buenos Aires. 1996

⁷⁶ A propósito de la elaboración de la Constitución de Cádiz, promulgada por las Cortes Generales de España el 19 de marzo de 1812, como la primera Constitución promulgada en España. Las Cortes abrieron sus puertas el 24 de septiembre de 1810 en el teatro de la Isla de León para, posteriormente, trasladarse al oratorio de San Felipe Neri, en la ciudad de Cádiz. Allí se reunieron los diputados electos por el decreto de febrero de 1810, mediante el cual se había convocado a elecciones tanto en la península como en los territorios americanos y asiáticos. Al virreinato del Perú se le concedieron cinco suplentes y

Sin embargo, conviene reparar en una condición de la representación, que Sartori⁷⁷ denomina «el uso sociológico del término».

Cuando decimos que alguien o algo es «representativo de algo» estamos expresando una idea de similitud, de identificación, de características compartidas. La exigencia de que el Parlamento sea un reflejo del país y, en sentido contrario, las quejas por su falta de «representatividad» se basan en este significado del término «representación». La representatividad es también el punto de referencia para definir la sobrerrepresentación y la infrarrepresentación. Y el voto a «alguien como yo» (un trabajador para los trabajadores, un negro para los negros) es la base del voto de clase, étnico, religioso y, en general, del voto por categorías. Por tanto, aunque representación y representatividad aluden a cuestiones diferentes y son conceptos distintos, la comprensión de la política representativa depende de ambos.

Así la representación política, además de su condición de representatividad —cuya naturaleza desarrollaremos más adelante— se espera que sea producto y expresión de los valores y principios que sustentan la democracia: el principio de las mayorías resultado de las elecciones; la materialización de las diferentes libertades; y, fundamentalmente, la traducción de determinadas características de los representados, de manera tal que se garantice la reproducción de la realidad de la manera más óptima; es decir, que exista una correspondencia entre representantes y representados.

Así, pues, la representación es un concepto dinámico que alude a una relación intersubjetiva que, finalmente, ancla en una «sensación representativa» que se puede traducir en la creencia y el convencimiento de que A está representado por B y los arreglos institucionales como los sistemas electorales, el sistema de partidos o la forma de gobierno, que convergen en la idea de representación se consideran como «construcciones procedimentales» destinadas a estructurar la representación en la forma deseada. Y el representante, por su parte, es aquel que cumple la función de evocar aquello que está ausente y que realiza la doble condición de representatividad y legitimidad, manifestada desde la mera evocación misma hasta la actuación en determinado sentido.

No obstante el carácter dinámico del concepto, cabe anotar que los estudios clásicos y gran parte de la literatura del siglo pasado han intentado, con especial preocupación, definir la representación política a partir de lo que «es» el representante, dejando de lado lo que «hace» el representante.

Para superar el hecho se puede comenzar por distinguir dos nociones importantes que suelen ser materia de confusión, especialmente para los doctrinarios que se aferran a la dimensión institucional de la política y que impiden apreciar la representación con una mirada más amplia, me refiero a la representación y a la representatividad, temas que trataremos en las siguientes páginas.

1.2. ¿Y CÓMO SE REPRESENTA?

Para responder la pregunta, es necesario tener claro qué se representa y cómo se representa. Estas interrogantes nos remontan a la vieja discusión sobre qué tipo de vinculación existe entre los representantes y los representados. Resolverlos nos permitirá proponer las formas más adecuadas de ejercer la función de representación.

La tradición en la teoría de la representación parlamentaria se basa fundamentalmente en la negación del mandato imperativo y en la concepción que Burke recoge de la nación, que a su vez asumen los postulados de los revolucionarios franceses. Si bien es cierto, la amplia difusión y materialización de estas posturas —en las constituciones formales de los países— tuvieron en su momento el valor de verdad irrefutable, hoy constituyen un problema para el entendimiento funcional de la representación política. Los estudios contemporáneos han superado y profundizado el análisis del tema.

los elegidos fueron Ramón Feliú, Dionisio Inca Yupanqui, Vicente Morales Duárez, Blas de Ostolaza y Antonio Zuazo. Esta representación peruana tuvo un protagonismo fundamental en lo que se ha denominado como el tratamiento de la cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz.

⁷⁷ Giovanni Sartori, op. cit., p. 2.

Para sustentar el tema recordaremos brevemente el surgimiento de la representación. Al respecto, Sartori⁷⁸ señala, refiriéndose a la teoría de representación medieval que:

Los parlamentos medievales no tomaban parte en el Gobierno: eran organismos externos sin voz en el ejercicio efectivo del poder. Y tampoco eran órganos electivos: su carácter representativo era fruto de la estructura corporativa de la sociedad medieval. Por tanto, ¿de dónde salía el poder que final y gradualmente consiguieron? Simplemente, del dinero. Los reyes necesitaban dinero para sus ejércitos (y para mantenerse en el poder), para lo cual convocaban periódicamente a los organismos de los «estamentos» con el fin de solicitar su ayuda en la exacción de recursos. Y los parlamentos pre modernos descubrieron poco a poco que podían negociar la concesión de estos recursos a cambio de concesiones políticas. El punto de inflexión de este desarrollo lento y discontinuo se produjo en Inglaterra con la afirmación del principio del «Rey en Parlamento» hacia finales del siglo XVIII. Con arreglo a este principio, el poder ejecutivo sigue siendo una prerrogativa real, pero los ingresos han de votarse en Parlamento y las leyes sólo pueden aprobarse con el consentimiento de los Lores y los Comunes. La fórmula declara que se aprueba la ley «por indicación y con el consentimiento del Rey, los Lores y los Comunes reunidos en el Parlamento y bajo su autoridad».

El Estado no es ya el Rey por sí sólo, sino el Rey en Parlamento, lo que supone que el Parlamento se incorpora al Estado. Y a medida que los parlamentos van salvando el puente entre la sociedad y el Estado, entre transmitir exigencias (desde fuera) y tramitar exigencias (desde dentro), van adquiriendo un nuevo papel. Siguen hablando en nombre del pueblo pero han de hacerlo también en nombre del Estado; representan al pueblo pero deben también gobernar sobre el pueblo. En resumidas cuentas, los representantes no pueden asumir su función decisoria y legislativa en tanto no dejen de ser delegados.

En este aspecto, ya en 1789, el abate Sieyès⁷⁹ usó, con un marcado sesgo socio-económico, la idea de «nación» y «pueblo» como sinónimos. Gran parte de la literatura contemporánea, aunque con matices, también lo considera así. Sin embargo, para el derecho público, la nación viene a ser una abstracción que hace referencia al titular de la soberanía cuyo ejercicio afecta a la implantación de las normas fundamentales que regirán el funcionamiento del Estado. Es decir, aquellas que están en la cúspide del ordenamiento jurídico y de las cuales emanan todas las demás.

Esta apuesta teórica, además de sustraer de realismo funcional a nuestro tema, sitúa en la estratósfera el tema de la representación y no nos proporciona referentes verificables que permitan vincular el concepto de «nación» y el de «representante». Si se tratara de lo contrario no tendríamos dificultades para responder la cuestión, si un sólo representante en el Congreso podría representar a toda la nación o mejor dicho a la sociedad; o solamente a una parte de esta. O por el otro lado, el colegiado —es decir la reunión de las partes, de los representantes de los diversos sectores del país— es el que garantiza la reproducción de la sociedad y por consiguiente la materialización de la nación.

Partamos de un primer supuesto: El parlamentario representa a sus electores. Al este respecto debemos decir lo siguiente:

Primero: La versión medieval de la representación, en tanto antecedente de la actual, se caracterizaba por la naturaleza del mandato imperativo y el ejercicio de la representación en tanto delegación de sus representados. Esta postura fue rechazada por Burke en su famoso *Discurso a los electores de Bristol de 1774*:

Todo hombre tiene derecho a expresar su opinión. La opinión de los votantes es importante y respetable, y el representante ha de apreciarla y considerarla siempre con la máxima gravedad. Pero las instrucciones imperativas, los mandatos que el parlamentario ha de obedecer y defender ciega e implícitamente y en virtud de los cuales ha de elegir su voto, aunque sean contradictorios a la clara convicción de su juicio y su conciencia, [...] son absolutamente ajenos a las leyes de esta tierra y consecuencia de un equívoco fundamental con respecto al espíritu y la letra de nuestra Constitución. El Parlamento no es un congreso de embajadores de diferentes y hostiles intereses que cada uno ha de defender como agente y abogado frente a otros agentes y abogados, sino la asamblea deliberante de una nación con un interés, el del conjunto, que no ha de guiarse por

⁷⁸ Giovanni Sartori, op. cit., p. 4.

⁷⁹ SIEYES Emmanuel. ¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios. Alianza Editorial. España. 1996.

intereses o prejuicios locales sino por el bien común resultante de la razón general del conjunto. Cada uno elige, ciertamente, a un parlamentario; pero una vez elegido, este no es parlamentario de Bristol, sino miembro del Parlamento.

Sin embargo, se requirió de una teoría más avanzada que la planteada por Burke para justificar la superación de la representación medieval ya que su posición —no obstante tener razón en el fondo— podía ser desechada por elitista y reaccionaria.

Segundo: Los revolucionarios franceses, en su momento, plantearon que los congresistas eran representantes de la nación, en lo que coincidían con Burke, y plasmaron esta idea en la constitución de 1791:

Los representantes designados en los departamentos no serán representantes de un determinado departamento, sino del conjunto de la nación y no se les puede imponer mandato alguno. (Sección III, artículo 7).

Al respecto, Sartori⁸⁰ manifiesta sobre este texto dos matices notables:

En primer lugar, se afirma que los representantes son designados en sus distritos, precisamente para evitar decir que lo son por sus electores. Y, en segundo lugar, que la entidad soberana es la nación, no el pueblo. La diferencia es que, si se declarara que el pueblo es el soberano, habría dos voluntades: la del pueblo y la de los representantes; pero si es la nación la soberana (artículo 3 de la Declaración de Derechos de 1789), hay una sola voluntad, pues la voluntad de la nación es la misma voluntad de los diputados a quienes se reconoce el derecho a hablar y actuar en nombre de aquélla. Puede acusarse, sin duda, a los creadores de la Constitución francesa de 1789-1795 de servir su propio interés.

Habida cuenta de ello, cabe entonces preguntarse acerca del porqué de este giro hacia la representación nacional; es decir, que los representantes no sean, ni deban ser delegados sujetos a instrucciones imperativas. La respuesta directa nos la da el propio Sartori:

[...] el Estado representativo no puede construirse ni ciertamente operar sobre la base de la teoría medieval de la representación: es decir, concibiendo la representación en términos del «mandato» de derecho privado.

Este salto, sin lugar a dudas, desvinculó y desmaterializó a la representación de su sentido originario; es decir, de la intermediación «en-virtud-de»; a tal punto, de que se habla generalizadamente de la «crisis de la representación política» que ello llevó al planteamiento de interrogantes como; ¿qué es lo que falla o ha venido fallando en la representación política actual?, ¿cuáles son sus desajustes, inadecuaciones o carencias? y finalmente ¿cuáles los posibles remedios?

Nuevamente el profesor Sartori⁸¹ nos ofrece una reflexión al respecto:

[...] El problema es que cuanto mayor es el número de personas que uno trata de representar en el proceso legislativo y más numerosos son los asuntos en los que se ejerce tal representación, más pierde este término su sentido con respecto a la voluntad de cada persona. Esta observación parte de la constatación de dos factores: en primer lugar, las cifras demográficas (población creciente) y, en segundo lugar, la sobrecarga de materias (demasiados asuntos). Este último problema puede resolverse fácilmente, pues toda sobrecarga se remedia descargando. No podemos entrar aquí en las diversas formas de llevar a cabo esta descarga, de modo que dejaremos la cuestión en este punto. La otra cuestión es el extraordinario aumento del número de electores. Una circunscripción electoral que hace un siglo reunía a 5.000 votantes, por ejemplo, puede contar ahora con 100.000. Y el problema no es tanto la insignificancia del votante individual (uno es igual de insignificante entre 5.000 que entre 100.000 votantes), sino la «distancia» entre el representado y sus representantes. Esta distancia puede percibirse de distintas formas: como alejamiento, como impermeabilidad, como sordera, como indiferencia, etcétera.

Todas estas «quejas por el distanciamiento», por llamarlas de algún modo, conducen a la siguiente recomendación: los políticos han de «acercarse» a la gente. Sin negar la importancia de los sentimientos de distancia o de cercanía, debe recalarse que es precisamente esto lo que son: sentimientos; y, como tales, no resisten con frecuencia el análisis objetivo ni las comparaciones en el

⁸⁰ Giovanni Sartori, op. cit, p. 4.

⁸¹ Giovanni Sartori, op. cit., p. 5.

tiempo. De hecho, los representantes «responden» hoy en mucha mayor medida que en el pasado a las exigencias populares y de sus votantes. Y su subordinación a la «orientación de las encuestas» no existía, ciertamente, en la época pre estadística.

Esta nueva perspectiva requiere considerar a la representación política en una visión más moderna que recoja los fundamentos subsistentes de su versión originaria, ya que estos, dicho sea de paso, le otorgan sentido y funcionalidad; teniendo en consideración hoy en día, los nuevos retos impuestos por la naturaleza de las circunstancias pues ya no se rivaliza con el poder del monarca, ni se pretende revolucionar el orden establecido, preocupación y leitmotiv de los teóricos y estrategias políticos de antaño.

En este sentido, es conveniente entender que la representación electiva trae consigo los siguientes elementos: «a) receptividad (“responsiveness”): los parlamentarios escuchan a su electorado y ceden a sus demandas; b) rendición de cuentas (“accountability”): los parlamentarios responden, aunque difusamente, de sus actos; y c) posibilidad de destitución (“removability”), si bien únicamente en momentos determinados, por ejemplo, mediante un castigo electoral».⁸²

1.3. SUS FUNCIONES

Para desarrollar las funciones que competen al representante, en el marco de la representación, es imprescindible reparar en un aporte importante realizado por la profesora de Berkeley, Hanna Pitkin en su texto *The theory of the representation*,⁸³ el cual consiste en la distinción entre «representación y representatividad».

La distinción entre representatividad y representación. «no tienen por qué significar exactamente la misma cosa: Representación no es sólo ser típico; representatividad no es sólo ser elegible.

La representatividad, puede ser uno de los componentes de la relación de representación.

Entenderíamos entonces por representatividad la característica o la propiedad común a ambas partes de la relación, representante y representado, en virtud de la cual aquél pretende sustituir a éste.

*La representación es más amplia que la representatividad, pues incluye otros elementos, como, por ejemplo, el **de responsabilidad**, que no sólo no pertenecen a la esfera de la representatividad, sino que, incluso, pueden presentarse sin ésta.*

En consecuencia, es necesario entender la complementariedad de ambos conceptos; es decir, la representatividad y la responsabilidad como atributos o características de una representación democrática.

El gran reto de la ingeniería constitucional y el diseño de arreglos institucionales deben orientarse a la búsqueda de un equilibrio entre ambos conceptos, ya que, en palabras de Ángel Rodríguez Díaz,⁸⁴ se pueden afirmar categóricamente dos ideas:

Por un lado, que la representación, si quiere ser democrática, debe contener tanto el ingrediente de la representatividad como el ingrediente de la responsabilidad. Por otro lado, que deben diseñarse soluciones técnicas para que esta presencia mutua se de en un gobierno representativo.

Complementariamente, debemos concebir la representación desde la perspectiva de autorización. Sin embargo, ella no se agota con el mero proceso de la elección, pues puede haber elecciones y no haber responsabilidad de los representantes y, por tanto, no haber representatividad democrática. No obstante, no es posible que haya responsabilidad en ausencia de elecciones.

⁸² Sartori Giovanni, op. cit., p. 4

⁸³ Pitkin Fenichel, Hanna. El Concepto de Representación. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, p. 142.

⁸⁴ Rodríguez Díaz, Ángel. «Un Marco para el Análisis de la Representación Política en los sistemas democráticos». En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 58, octubre-diciembre, 1987, p. 148.

Junto con las elecciones —para que se produzca la responsabilidad de los representantes— se requiere de otro requisito indispensable: «el control de los representantes por parte de los representados», el cual trasciende largamente la concepción de control electoral —por cierto formal, estático e institucional— y que propone el control interelectoral, el cual exige entender la relación representativa con una concepción sistémica y procesal, como lo recoge Ángel Rodríguez Díaz, del Maestro Italiano Fisichella.⁸⁵

De esta forma: (i) en primer lugar, se aborda la representación como una institución colectiva, que supera la relación individual entre el representante y sus representados, y que nos permite hablar de un «sistema representativo»; y (ii) en segundo lugar, la representación adquiere una configuración procesal [sic] es decir, no se considera como una relación instantánea, vinculada con el acto y el momento de la elección, sino que se despliega como un «proceso representativo» a lo largo del tiempo y en los diferentes temas que se traten.

Sin embargo, la noción de control interelectoral requiere de un sustento empírico que además lo diferencie de ese sentido estricto del término ya que así fácilmente se constituye en argumento maleable para los partidarios de la democracia directa o participativa en detrimento de la democracia representativa, para argumentar la necesidad del control directo de las acciones del representante por parte de los representados.

El término más específico para cumplir con esa tarea y que además recoge esta concepción dinámica y procesal de la representación, es el de «responsiveness» desarrollado por los estudiosos Eulau y Karps⁸⁶ cuya traducción al español equivaldría a «responsividad». Esta se distingue de la respuesta o congruencia de los representantes con los representados («response») y de la responsabilidad exclusivamente electoral («responsibility») lo que haría referencia a una especial sensibilidad o reactividad del representante frente a los representados.

A estas alturas, resulta necesario descomponer aún más el concepto de «responsividad» para poder distinguir las funciones del representante en el marco de la teoría de la representación. Para ello recurriremos a sus cuatro componentes —resaltando, desde luego, el carácter unitario del concepto— señalados por los mismos autores. Dichos componentes son: 1) la responsividad política; 2) la responsividad por servicios; 3) la responsividad por distribución, y 4) la responsividad simbólica.

1. La primera de ellas, la **responsividad política** («policy responsiveness») es la que se encuentra más cerca de la idea de «congruencia». Su consideración parte ahora de la base de que, a pesar de todas las críticas que hemos venido reseñando, es innegable que un importante factor de responsividad viene definido por esta conexión simple «input-output» entre representante y representado.
2. El segundo factor o componente es la **responsividad por servicios** («service responsiveness»). Por ella, se entiende una serie de servicios de tipo no legislativo, que el representante lleva a cabo y que están destinados a determinados individuos o grupos de su distrito electoral. En este tipo de responsividad, lo que cuenta son los beneficios o ventajas de diverso tipo, que el representante puede conseguir para determinados electores o representados. Este factor es de gran importancia para entender la naturaleza actual del gobierno representativo e incluye las diversas intervenciones del representante ante las agencias burocráticas o administrativas, en las cuales el representante desarrolla una actividad de «servicio» importante.

Una idea de la creciente importancia de este factor de responsividad puede dárnosla el hecho de que cada vez es más frecuente que el propio representante no se limite a satisfacer las demandas de sus electores, sino que ofrezca directamente sus servicios.

3. El tercer factor es denominado como **responsividad por distribución** («allocation responsiveness»). Incluye todo tipo de beneficios generales que el representante consigue para su distrito electoral. No se trata ahora de intervenciones o gestiones personalizadas, dirigidas a la satisfacción de determinados intereses o grupos, sino de beneficios globales que el distrito consigue por la mediación de su

⁸⁵ Ángel Rodríguez Díaz, p. 154 (v. Fisichella, 1983: 19-21).

⁸⁶ Eulau y Karps. The puzzle of representation: Specifying components of responsiveness. 1977, pp. 63-77.

representante. El representante logra para su distrito que sea sede de un acontecimiento deportivo importante; que en él se instale una industria estatal que generará un gran número de puestos de trabajo; etc.

4. Por último, Eulau y Karps consideran, como cuarto factor de la responsividad, la **responsividad simbólica** («symbolic responsiveness»). A diferencia de los otros tres componentes, este tiene un carácter fundamentalmente psicológico. Se basa en la idea de que en la relación representativa no se incluyen sólo transacciones de diverso tipo entre el representante y el representado, sino también un importante factor de confianza que se expresa en la relación de apoyo que se otorga al representante. En tal sentido, es posible afirmar que el representante responde con una serie de «outputs» de orden simbólico, con la finalidad de generar y mantener el apoyo.

El análisis propuesto, nos puede ayudar a entender el desempeño («performance») de determinados parlamentarios en sus funciones representativas y las formas en que los ciudadanos establecen vínculos con sus representantes; en suma, nos ayuda a desentrañar ese complejo proceso de vínculo subjetivo bidireccional entre representantes y representados y constituye un avance para comenzar a hablar del proceso representativo y el rol de los representantes en el ejercicio de sus funciones.

Para entender la perspectiva funcional, sistémica y procesal de la función de representación, a través del concepto de responsividad o responsabilidad interelectoral, es importante volver a citar a Ángel Rodríguez:⁸⁷

La responsividad o responsabilidad interelectoral del representante es, por tanto, un fenómeno complejo, que puede ser descompuesto en, al menos, cuatro factores principales. Conjugando las diferentes modalidades que cada uno de ellos puede adoptar, podemos por consiguiente concebir diversos tipos de responsividad. La principal aportación de este análisis de los componentes de la responsividad es asumir el carácter asimétrico de la relación representativa. En los modelos de «demanda-respuesta», la congruencia entre representante y representado se medían tan sólo por la capacidad de aquel para sintonizar con las preferencias de éste. El representante era, pues, un representante reactivo. Su única misión consistía en reaccionar ante la variación de la opinión de sus electores. Ahora, el representante tiene también la iniciativa en la relación de responsividad. La diferencia de estatus entre representante y representado exige admitir que aquél no sólo no se limita a «reaccionar» ante éstos, sino que sus iniciativas en la relación representativa son, con mucho, más frecuentes e importantes que las de los representados.

La relación entre representante y representado no es, por tanto, unidireccional. A la hora de medir la responsividad de un representante, hay que medir también las relaciones arriba-abajo, y no sólo las reacciones abajo-arriba.

1.4. FUNCIONES ESPECÍFICAS DE LOS REPRESENTANTES EN EL MARCO DE LA REPRESENTACIÓN

Definir las funciones, tareas o actividades de los representantes, en el marco de la representación tiene algunas dificultades. Primero, se puede caer en la tentación de proponerlas y desarrollarlas desde la perspectiva teórica o doctrinaria, o desde la del propio representante; y segundo, no tomar en cuenta la naturaleza intersubjetiva y bidireccional del concepto, el mismo que —para que tenga sentido y contenido funcional— debe construirse tomando en consideración las tradiciones, la cultura política y las expectativas específicas de los representados, por un lado; y, por el otro, las posibilidades y potencialidades del cargo de representante en el marco de la tradición constitucional y la capacidad del Estado.

No obstante ello, los representantes de los diferentes parlamentos democráticos han venido ejerciendo la función de representación a manera de ensayo (error-acierto) de forma que podemos observar algunos parlamentos y sistemas representativos más exitosos que otros, a los que les fue bien avanzaron con la formalización, institucionalización y fortalecimiento de sus usos, prácticas y actividades de representación, legitimando de esta manera el sistema de representación y por consiguiente el régimen político.

⁸⁷ Rodríguez Ángel, op. cit., p. 170.

Si a algunos países no les fue bien, ello pudo deberse a que todavía se encuentran en la etapa de «importación» de marcos jurídicos, procedimientos representativos y a sus esfuerzos de adecuación a sus respectivas realidades, con los desajustes e inadecuaciones que ello implica. Otros parlamentos, que tampoco se encuentran en la categoría de exitosos, se encuentran diseñando y desarrollando instituciones representativas acordes con la naturaleza de su sistema político.

En este último grupo podemos citar al Perú, donde hasta hace un par de décadas se realizaron reformas estructurales del régimen político y ajustes de ingeniería constitucional a sus sistemas electoral y representativo. Así, en el primer caso, podemos afirmar que el sistema es de representación proporcional en distritos electorales plurinominales; y, en cuanto al segundo, se ha pasado de la representación de distrito único (1993-2001) al sistema de representación de distrito múltiple, con voto preferencial.

En este contexto, el ejercicio de la representación en las últimas décadas se ha caracterizado por su escasa sistematización y organización y como consecuencia de ello, se ha producido una variedad de estilos, usos y prácticas, muchos de ellos disfuncionales y contraproducentes.

El Congreso del Perú vio la necesidad de fortalecer las funciones de representación que conciernen a los representantes, otorgándoles contenido, formalidad y recursos necesarios para mejorar la relación con los representados y, por consiguiente, la percepción de la ciudadanía sobre la institución parlamentaria.

Para cumplir con ello resultó complicado definir a priori qué se entendía por una adecuada, eficiente y eficaz gestión de la representación política; qué actitud y que roles deberían ser ejecutados por el Congresista y además, qué parámetros empíricos deberían ser utilizados para juzgar el éxito o no de la propuesta.

Así, se comenzó por tratar de determinar el objetivo, es decir, el desarrollo de una gestión representativa exitosa que se tradujera en dos conceptos empíricamente verificables: «gestión legítima» y «gestión popular», cuyos indicadores podrían traducirse, desde la perspectiva del representante, en niveles de aprobación y tasas de reelección, Ello nos llevó a tratar de aprender de las experiencias exitosas.

Se organizó un seminario internacional con la finalidad de conocer y aprender las experiencias y avances de los países más exitosos en la gestión de la representación política, para ello se convocó a algunos técnicos, académicos y políticos de los países con instituciones representativas exitosas definidas función de popularidad y confianza. Los parlamentos seleccionados fueron los de Uruguay, Brasil, Chile y Colombia.

Posteriormente hubo que determinar la naturaleza de la representación como concepto y como actividad ya que no se podía definirse a priori, desde el escritorio, hacerlo podría resultar en una suerte de arrogancia e ignorancia.

Para ello, se tuvieron en cuenta dos acercamientos teóricos: el primero relativo al concepto dinámico que refiere a una relación intersubjetiva entre representante y representado; y el segundo, que ancla en una «sensación representativa» que se puede traducir en la creencia y el convencimiento de que A está representado por B.

En tal sentido, se concluyó, en primer lugar, que la representación no se podía definir unilateralmente, pues por su naturaleza relacional implicaba dos perspectivas, la del representante y la del representado; y, en segundo lugar, que la sensación de sentirse representado o no, anclaba en relaciones subjetivas que podían responder a consideraciones abstractas o a motivos particulares expresados por los representados en razón de las acciones de los representantes o de la naturaleza de las instituciones.

Como consecuencia de lo dicho, resultaba imprescindible indagar de manera sistemática y organizada en las percepciones de los representados a fin de encontrar los vínculos que permitieran determinar los puntos de contacto real entre ambos.

Para tal efecto se realizó una de las encuestas más ambiciosas a nivel nacional, con más de 10,000 entrevistados en todo el país, y con valor representativo e inferencial en cada una de las circunscripciones electorales. El estudio fue acompañado de grupos focales y entrevistas en profundidad a líderes locales o referentes de los medios de comunicación social, a ello se sumó la utilización de técnico-metodológicos ad hoc y que en suma permitieron elaborar diagnósticos y planes de acción para el ejercicio de la función de representación en cada circunscripción electoral y fundamentalmente la elaboración de una **«guía de gestión de la función de la representación en el parlamento peruano»**, construida a partir de la actual cultura política del ciudadano peruano y de sus demandas, apremios y expectativas de naturaleza coyuntural.

Así el Congreso de la República del Perú y la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo – AECID, y el apoyo técnico del consorcio PRO-CONGRESO —integrado por la Asociación Civil Transparencia y la Comisión Andina de Juristas— concretaron dichos objetivos que se plasmaron en una *Guía de Gestión de la Representación Política*.

1.5. LA GUÍA DE GESTIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Las siguientes líneas contienen glosas y comentarios de la *Guía de Gestión de Representación Política*⁸⁸ con el propósito de desarrollar y precisar, a manera de ejemplo, las actividades típicas del ejercicio de la función de representación en el Congreso de la República del Perú, a la luz de las investigaciones realizadas.

En una primera parte, se hace una introducción previa, en cuya parte central se dice:

En lo que respecta a actividades individuales, el congresista o parlamentario canaliza las demandas y reclamos de los ciudadanos y opera como gestor, reclamante, legislador o fiscalizador; funciones que, por lo demás, no le son ajenas. Asimismo, las labores del congresista deben ser acompañadas de la correcta difusión para informar sobre las mismas a los ciudadanos.

Toda representación, ejercida individualmente, implica la atención, gestión y seguimiento de demandas colectivas o individuales, discriminando las socialmente útiles, de las que escapan a su función o no le están permitidas. Por ejemplo, un congresista está impedido jurídicamente de mediar por intereses dentro de un proceso judicial. Esto, sin embargo, no debería impedir que si una demanda de ese tipo llegara al despacho de un congresista, éste le indique al ciudadano cuál es el proceso que podría seguir para verla satisfecha.

Uno de los presupuestos es que, si bien la representación es nacional, el ejercicio es preferible fragmentarse sobre la base del criterio territorial, generando una relación más concreta entre determinado territorio y su representante. Para asegurar esto, es necesario formalizar el vínculo entre el representante y el representado, de forma que el primero no se desvincule del distrito que representa.

La fragmentación o ubicación concreta del ejercicio de la representación aporta a la efectividad de la responsabilidad política del representante para con sus representados, pues genera un mayor seguimiento del propio representante por parte de los ciudadanos.⁸⁹ Además, permite que el interés general no sea sólo una abstracción si no que se concrete en una comunicación permanente y real con los ciudadanos. Por ello, un componente fundamental del ejercicio en concreto de la representación es la comunicación.

[...] En lo inmediato, además, los representantes deben comunicar sus actividades, decisiones, opiniones, acciones, justificaciones, a sus representados. Si esta comunicación no existiera, la representación perdería sustancia. Por lo tanto, es sumamente básico establecer mecanismos y tácticas que faciliten dicha necesidad.

¿Qué actividades típicas son ejercicio de representación?

⁸⁸ Congreso de la República. Guía para la gestión de la representación política, pp.11-37.

⁸⁹ Como mencionara John Sudarsky, en el Seminario Internacional, a menor número de representantes de un determinado territorio es mayor el conocimiento de quién es él o ella y de sus labores por parte de los ciudadanos de dicho territorio.

Conviene señalar que la representación involucra la defensa del interés colectivo y general a través de actividades diversas y, en ciertos casos, intermediando ante otras entidades que sí ejercen funciones ejecutivas. Un parlamentario no puede construir un puente, pero puede mediar ante las autoridades respectivas para que se evalúe e impulse tal obra. De esta manera, la representación tiene relación con la siguiente tipología de actividades en nombre del ciudadano:

- *Procesamiento de demandas ciudadanas.*
- *Intermediación ante proveedores de servicios públicos y entidades estatales*
- *Seguimiento del proceso de las demandas*
- *Evaluación de la incidencia de la gestión en la intermediación*
- *Procesamiento de denuncias ciudadanas*
- *Mediación y búsqueda de soluciones equitativas en los conflictos sociales*
- *Inspección de las actividades ejecutivas con incidencia en el ciudadano*
- *Interacción y escucha de los diversos sectores que componen la sociedad*
- *Respuesta a las inquietudes ciudadanas*

Las anteriores son tipos de actividades que suponen una acción. No obstante se debe considerar la transparencia como una actitud parlamentaria que supone, en principio, una aproximación al ciudadano. El representante ejerce una función cabal cuando se somete a la transparencia como gesto de buena voluntad de la representación.

Conviene señalar que el cabal ejercicio de la representación parlamentaria fuerza a invertir tiempo y recursos, que deberán ser sustraídos de otras actividades, en tanto la representación como función debiera ser más relevante y funcional que la tarea de legislar y fiscalizar. En un sistema en el que rigen 40,000 leyes, muchas de las cuales generan diversos costos económicos, conviene enfatizar la actividad representativa.

La tarea de legislar, por lo demás, la comparte progresivamente con el Poder Ejecutivo, por lo que ha perdido su peso histórico como ente legislador. Los funcionarios parlamentarios y los asesores deberán también mantener este criterio en mente, otorgándole atención creciente a la función de representación que ejercen los congresistas.

Sin embargo, es posible que la categoría de entidad representativa de la sociedad haya, también, perdido peso, con lo que la misma existencia del Parlamento podría quedar en entredicho por falta de justificación. La modernización de la política ha generado su descentramiento. El Parlamento ya no es el único canal por el que se ejerce la representación. Actualmente, un sindicato afectado por el deterioro de los derechos laborales de sus integrantes podría estimar más efectivo para sus intereses visitar a un periodista influyente que a un parlamentario.

[...] Hoy, la agenda política, inclusive, está en los medios. La política y sus derroteros se definen en las portadas y titulares de los noticieros y programas de análisis o en los diarios de mayor circulación. Este proceso, además, va ganando terreno en Internet, donde a través de la tecnología 2.0, se van creando corrientes de opinión a favor de un determinado tema.

En ese escenario, el Parlamento debe empezar a buscar nuevos vasos comunicantes para relacionarse con la sociedad, como interlocutores en la calle y en las organizaciones populares. Esta es una tarea que correspondería a los partidos, pero, en la realidad nacional, éstos en muchos casos no son sino vehículos electorales e, incluso, cascarones vacíos de aspiraciones electorales. En los hechos no existen y, por tanto, no tienen capacidad de liderar opinión y menos de intermediar socialmente.

Ante estos vacíos que plantea la institucionalidad, es importante asumir que la agenda pendiente del representante parlamentario es construir redes sociales y canales de interlocución con la sociedad que le permitan recoger demandas que cada vez más han encontrado otros canales para llegar a la agenda pública.

Por último, es importante mencionar que en tanto el Congreso es el lugar de representación de toda la nación, los congresistas deben asegurar en éste la representación de pluralidad de demandas y pobladores. Para cumplir con dicha tarea a cabalidad, es necesario que el Congreso sea inclusivo y representativo (género, minorías, etc.) al mismo tiempo que garantice ser un lugar donde todo congresista pueda expresar la voluntad de sus representados sin constricciones.

En la *Guía de Gestión de la Representación Política* se propone también un conjunto de actividades propias de la función que le dan sentido y contenido y que no necesariamente cuentan con un marco regulatorio y tampoco son desarrolladas por los representantes con especial énfasis y de manera regular y extensiva, es decir no son realizadas por un grupo amplio de representantes. Se contempla así un conjunto de actividades que podrían agruparse en el marco de la gestión pública de la representación: las demandas ciudadanas; la fiscalización de la agenda regional; el procesamiento de las denuncias; el apoyo y coordinación con la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República; la mediación en los conflictos sociales y las actividades de fiscalización y control.

1.5.1. LA GESTIÓN PÚBLICA

Junto con las tareas ordinarias propias del cargo hay otras que no están reguladas y que se constituyen en la sustancia de la Guía de Representación.

Hay actividades que son la esencia de la representación y que no están precisadas en el Reglamento, lo que hace necesario un ejercicio de creación e interpretación del mandato representativo para dilucidar cuáles son.

El Reglamento del Congreso contiene disposiciones que indican los deberes básicos en el ejercicio de la función del parlamentario: la obligación de participar en las sesiones del Pleno, en comisiones y otros ámbitos de organización del Congreso; la obligatoriedad de hacer cumplir la Constitución, las leyes y la propia normativa del Congreso; la formulación de proyectos de ley debidamente fundamentados, así como la comunicación con los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil a fin de conocer sus requerimientos.

No obstante las disposiciones, el Reglamento, no llega a desarrollar las actividades que aseguran la cercanía y relación real de los representantes con los representados y lo que, en el futuro, debiera construir un vínculo afectivo entre la ciudadanía y los congresistas. En este sentido la Guía de Representación pone de relieve y propone sugestivamente el desarrollo de este conjunto de actividades-tipo que contribuyen para una efectiva gestión de la representación política en el Parlamento y que a continuación mencionamos:

1.5.2. PROCESAMIENTO DE DEMANDAS CIUDADANAS

La representación no es una actividad pasiva. El parlamentario no debe cumplir sus funciones a puertas cerradas, en el despacho, mientras aguarda que las demandas lleguen a él a través de los servicios de comunicación de los que dispone. Por el contrario, la representación involucra una gestión itinerante y agendada de visitas a organizaciones de base. Cada región tendrá un cúmulo de organizaciones que convendría sistematizar por rubro: organizaciones de discapacitados, comités de vaso de leche, comedores populares, comités barriales, asociaciones de vivienda, sindicatos, gremios profesionales, gremios empresariales, asociaciones agropecuarias, asociaciones de mujeres, comunidades campesinas, etc.

Cada parlamentario debe entender que uno de los primeros atributos de una buena representación es la escucha activa, que deriva en una aproximación y un diálogo sistemático con las organizaciones en el marco de una agenda mensual de visitas.

El parlamentario debiera visitar a los agentes más representativos de cada entidad e indagar por la función institucional, sus gestiones y operaciones, sus problemas y limitaciones; enseguida, recoger y sistematizar la información sobre las perspectivas en el marco de la realidad económica, social y política, a fin de estudiar cómo puede derivar este tema de representación en un tema legislativo. Muchos de los problemas encontrados en las

sedes de las organizaciones harán visible la necesidad de proyectos de ley con los que se pretenda responder a sus demandas; en otros casos, habrá necesidad de valerse de acciones de intermediación ante entidades públicas.

Lo importante no es sólo lograr establecer un ranking de visitas que dé lugar a informes que sirvan al expediente del representante, de lo que se trata es de procesar las demandas, crear un esquema electrónico de seguimiento a través de un software particular y monitorear a lo largo del tiempo cómo evoluciona la demanda a la que se pretende dar solución.

Es importante tener en cuenta que si bien no es posible dar solución a los problemas en su integridad, se puede avanzar a alcanzar niveles de satisfacción de la organización demandante. En realidad, muchos problemas, en una sociedad cargada de contradicciones, se resuelven cuando hay otro sector que «pierde algo» y no es esa la vía ideal cuando de representar a la sociedad se trata. El principio de la representación se aplica a todos y no a unos en desmedro de otros. La representación es una tarea de conciliación de intereses de cara al bien común.

De otro lado, es importante que el congresista atienda a los pedidos y tenga en función permanente a un operario de su Despacho transmitiéndole los correos electrónicos y cartas que llegan, procurando, en lo posible, dar respuesta a todos.⁹⁰

1.5.3. FISCALIZACIÓN DE LA AGENDA REGIONAL

Si bien, en sustancia, el Congreso ejerce una representación nacional y la ley es de alcance general, el tipo de elección (por diversas circunscripciones múltiples que equivalen a cada región) llama a cada congresista a elaborar una agenda regional.

La agenda regional debe vincularse a la función representadora del parlamentario, en tanto recoge la generalidad de problemas, estadísticas, potencialidades y retos de la región de origen con el propósito de pedir cuentas a las autoridades ejecutivas, regionales y locales sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por éstas cuando eran candidatos.

Esta agenda regional debe elaborarse al inicio de la gestión legislativa y recoger aportes tanto del Instituto Nacional de Estadística e Informática así como de elaboración propia que permitan cotejar la realidad actual con la que se vivirá al final del período congresal.

El parlamentario debe considerar, al inicio de su gestión, una agenda regional, sobre la base de las privaciones y demandas sociales. Al final de su mandato, deberá elaborar y publicar un informe crítico de la evolución estadística y del cumplimiento de sus promesas y planes. Esto es de particular importancia si tomamos en cuenta la relación existente entre la legitimidad (y popularidad) y la dotación de servicios básicos de calidad a nivel regional.⁹¹

En ese marco, la agenda debería contemplar un compromiso de diálogo con las autoridades regionales y locales a fin de plantear medidas legislativas que contribuyan a las mejoras en la gestión gubernamental a nivel regional y local. En tal sentido, el Parlamentario deberá recoger las inquietudes de su región y de otras localidades para transmitírselas a las autoridades del Gobierno Central que corresponda.

Es importante tomar en cuenta que los representados recurrirán a los representantes para su asistencia en varios temas concernientes a cuestiones regionales, Estos pueden ser muy básicos o muy complejos. Los congresistas deben tener un papel directo en la ayuda a los representados e iniciar proyectos de desarrollo y a contribuir en la resolución de las carencias y problemas en sus circunscripciones. Lo puede hacer en varias modalidades:

⁹⁰ Como se aprendiera de la experiencia norteamericana, si bien toda la correspondencia debe, en la medida de lo posible, ser respondida, es aquella más relevante e ilustrativa de algún problema que aqueje a los representados la que llega a manos mismas del congresista para que este evalúe cómo proceder al respecto y le intente dar solución.

⁹¹ Resultados encontrados en las encuestas realizadas a nivel de cada circunscripción electoral. Para más información ver el Plan Institucional de la Región.

- Ayudando al gobierno a definir prioridades de desarrollo y y que posteriormente los apoyaran en su implementación.
- Asistiendo a grupos locales y comunidades para asegurar el financiamiento para sus proyectos.
- Colaborando con organizaciones ancladas en dicho entorno y con los gobiernos subnacionales para identificar y resolver los problemas existentes en la región.
- Haciendo recomendaciones o propuestas al Poder Ejecutivo para la asignación de presupuestos.
- Siguiendo de cerca los posibles focos de conflicto en la región, evitando, dentro de lo posible y de sus funciones, su escalada y otros.

1.5.4. PROCESAMIENTO DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS A TRAVÉS DE LOS CANALES DE REPRESENTACIÓN

Procesar las propuestas legislativas de los ciudadanos es una tarea útil en los países que no registran mayor participación en iniciativas legislativas populares, que puede entenderse como el ejercicio de un derecho por parte de una fracción del electorado para proponer al Congreso un proyecto de ley. Las constituciones que reconocen esta figura establecen los porcentajes de electores necesarios para ejercer el derecho en referencia.

El uso de ese tipo de iniciativa ha sido prácticamente nulo en nuestro país. Ello se puede explicar por el desconocimiento y el desinterés del ciudadano para participar en asuntos públicos; o por las evidentes dificultades para que cualquier proyecto de iniciativa popular prospere.

Una manera de canalizar las iniciativas ciudadanas es que el congresista asuma como propias las propuestas relevantes, y las convierta en iniciativas legislativas. De este modo, el parlamentario ejerce la representación de las demandas ciudadanas que aspiran a convertirse en normas jurídicas.

El camino de la iniciativa popular legislativa es engorroso. Requiere de la recaudación de firmas y de niveles más o menos importantes de organización, además de recursos. En un país en el que los partidos políticos solo activan sus maquinarias en la víspera de una elección, los ciudadanos carecen de soportes idóneos para trasladar sus inquietudes legislativas.

Otra vía, aunque indirecta, es que el congresista se tome el tiempo necesario para procesar las iniciativas de su circunscripción en los temas que comprometen su participación parlamentaria (según la comisión a la que pertenezca) e idee un mecanismo en su página web para que las iniciativas se puedan recibir y sistematizar en la línea de una pronta evaluación y selección. Incluso, el parlamentario puede invitar al ciudadano, autor mediato de una iniciativa interesante, a prestarle algún sustento y presentar la información que fundamenten la propuesta.

Las organizaciones o los ciudadanos, autores mediatos, pueden comprometerse a realizar las investigaciones de campo, presentar estadísticas y aportar al análisis de costos y beneficios. Asimismo, pueden comprometerse en procesos políticos que normalmente se encuentran alejados de su cotidianeidad, contribuyendo a un mayor conocimiento sobre el Congreso y sus funciones.

Igualmente, en el caso de que un grupo de ciudadanos haya exitosamente logrado promover una iniciativa legislativa, es importante que algún congresista decida hacerle seguimiento y facilite ayuda a los impulsores cuando la necesiten.

Si se logra promover mecanismos de iniciativa legislativa popular, convendría que el Congreso disponga de un tiempo en trabajo en comisiones para analizar y discriminar las iniciativas legislativas de los ciudadanos presentadas en el último mes.

1.5.5. PROCESAMIENTO DE DENUNCIAS

Los ciudadanos deben sentirse amparados por los congresistas. Estos, aunque no funjan de jueces o fiscales, pueden procesar quejas no justiciables y buscar soluciones a través de la invocación a autoridades de la administración pública.

Es importante dar poder al ciudadano, a través de la escucha parlamentaria, para que los ciudadanos puedan alzar sus quejas y lograr que se investiguen. Tradicionalmente, los ciudadanos elevan su queja respecto a maltratos de autoridades públicas y buscan reparaciones por la vía de la gestión del parlamentario. Esto sucede porque un congresista tiene más peso específico para tramitar una queja ante un tercero que un ciudadano común y corriente. Puede ser el caso de una urbanización o calle que ha sufrido un corte del fluido eléctrico y que reclama la refacción del servicio ante la empresa proveedora sin mayor éxito. Posiblemente, un congresista con vocación representativa en lo cotidiano, asuma el liderazgo y llame a la empresa proveedora para apurar la refacción y la vuelta del fluido eléctrico. Estas intervenciones son legítimas cuando no se deben a intereses personales del congresista y, más bien, contribuyen positivamente con la representación en el plano simbólico.

Los parlamentos tradicionalmente han sido siempre más abiertos en estos temas, permitiendo un acceso general a los denunciantes a través del derecho de petición o los comités de petición.

1.5.6. EL APOYO PARLAMENTARIO A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DENTRO DE LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN.

La Defensoría del Pueblo tiene como misión proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y de la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Una adecuada manera de incidir en la eficacia de la Defensoría es que el parlamentario se interese en las gestiones de la Defensoría del Pueblo cuando se refieren a vulneraciones a derechos ciudadanos que, a juicio de esta entidad, merecen especial atención. En tal situación, el parlamentario debe tener contactos permanentes con funcionarios defensoriales de las diversas adjuntías, interrogando sobre los problemas existentes para la eficacia de la gestión ante el Estado.

Una fórmula es recoger una demanda, en especial aquella referida a funcionarios públicos renuentes a atender el requerimiento defensorial, y acercarse a la sede pública para llamar la atención del funcionario. De ninguna manera, el parlamentario está en condiciones de sancionar las conductas de los funcionarios persistentes en las maniobras vulneradoras, pero en determinados casos puede propiciar investigaciones y requerir públicamente al funcionario para que cese la agresión al ciudadano. Incluso, cuando su acción no necesariamente vaya a ser directa, el congresista tiene una posición privilegiada para influir en la agenda pública [...]

En lo que se refiere a la colaboración con la Contraloría General de la República, (entidad encargada del control del Estado) vale recordar que el Congreso es también un sujeto sensible a la fiscalización en el uso de sus recursos. No obstante, una manera en que el congresista puede colaborar con la función contralora es aprovechar la «Semana de Representación»⁹² para verificar el cumplimiento de las obras públicas. Puede, en cualquier caso, requerir información de los gobiernos regionales y municipios para dilucidar si es que los presupuestos se ejecutan en su integridad.

⁹² La «Semana de Representación» viene siendo utilizada para dicho fin. Sin embargo, si las oficinas descentralizadas no son implementadas y, por lo tanto, no existen mecanismos que permitan el recojo de las demandas de la región, es necesario que aquella sirva también como el momento en que el congresista acude a su región a ver qué sucede en ella y canalice así las demandas de su ciudadanía.

Uno de los problemas de la Administración Pública descentralizada es que los presupuestos se ejecutan parcialmente, con lo que la recaudación tributaria termina por no cumplir adecuadamente con su finalidad.

Cada representante debiera sentirse políticamente responsable de las deficiencias administrativas de su región en cualquiera de los niveles de gobierno e informar a la Contraloría cuando detecte una irregularidad para que se proceda a la investigación judicial.

1.5.7. MEDIACIÓN EN LOS CONFLICTOS SOCIALES

Es posible que haya quien asuma que el congresista representa posiciones. Desde esta perspectiva, algunos entienden que representar es tomar partido en un conflicto social. Sin embargo, la representación es general y, por tanto, debe evitar ser excluyente. La exclusión ocurre cuando el congresista alienta el conflicto, adoptando una de las dos posiciones en conflicto.

Lo cabal en la línea de la representación parlamentaria es la injerencia en el conflicto desde una posición superior. Esta consiste en el aliento y gestión de mecanismos de estudio del problema; de acercamiento de las partes; de búsqueda de mediación; y de mediadores y de aportes a la solución del problema base.

Más allá que lo correcto políticamente sea una posición conciliadora —salvo casos flagrantes de vulneración del interés social— la gente demanda parlamentarios que representen sus intereses en los conflictos sociales. Sin embargo, lo que corresponde a su papel es sólo mediar y facilitar un diálogo constructivo entre las partes. De cualquier forma, su activa participación, incluso si es sólo para mediar y facilitar el diálogo, contribuirá al sentimiento de representación por parte de la población.

En cierta forma, el congresista —que de por sí ya está comprometido con su localidad y atado a la percepción ciudadana sobre sus propias prioridades— deberá, a la vez, ser un mediador en los conflictos sociales. En las zonas conflictivas, según reportan las encuestas, el congresista está llamado a ser un mediador. El problema es que el congresista no está formado como mediador y, por tanto, le corresponde formarse como tal a través de guías y manuales de gestión de conflictos y de cursos que, según se puede constatar en diversas universidades e instituciones, existen.

1.5.8. LA ACTIVIDAD DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL

Esta función comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno; los actos de la administración por parte de las autoridades del Estado; el ejercicio de la delegación de facultades legislativas; el dictado de decretos de urgencia; asimismo, la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos; el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

La transparencia en el control horizontal es importante como una manera de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ante la sociedad y la toma de responsabilidad de sus acciones, estando dispuestos a enfrentar sanciones en caso de infracción al ordenamiento jurídico («government accountability»). A su vez, desde el punto de vista de la sociedad civil, esta transparencia es necesaria para que dicho control horizontal sea conocido, a fin de que pueda ejercer control social. Es lo que se denomina «social accountability», que se entiende como el proceso que permite a la sociedad civil y a los ciudadanos, exigir cuentas y responsabilidades a los gobernantes (incluso si no existe un mecanismo de sanciones legales, como el mandato imperativo)

Como se ve, se puede desplegar un número significativo de acciones, programas, políticas orientadas al representado que deben corresponder a las expectativas que la población tiene sobre las funciones,

responsabilidades y compromisos que la figura del representante encierra, como producto de una cultura política arraigada o una percepción pública temporalmente estructurada en la población.

La disposición de las autoridades de sintonizar con ellas y de estructurar e institucionalizar los canales adecuados, dotándoles de un marco legal concordante así como de los recursos necesarios y el desarrollo de las capacidades y del conocimiento adecuado, redundarán en el mejor ejercicio de la función de los representantes, de la legitimidad de su rol y por consiguiente de la institución.

1.5.9. UN EJEMPLO DE PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN EFICAZ

Un ejemplo de cómo se consigue establecer un sistema de participación y comunicación eficaz, podemos encontrarlo en una de las democracias más estables del planeta, como es Estados Unidos de América, donde su clase política goza de una legitimidad política y el sistema político articula convenientemente las demandas de la población. Concretamente su parlamento, junto con el Parlamento Ingles gozan de un de las tasas más altas de reelección en el mundo Resulta. Un interesante artículo titulado «comunicación con electorado» publicado en el *Congresional Quaterly Inc.*⁹³ del Congreso de los Estados Unidos, nos da muestra de cómo los representantes estructuran sus mecanismos de representación y comunicación con los representados y que a continuación cito:

En promedio, un representante hace 35 viajes al año al distrito que lo eligió. Incluso en Washington, los legisladores emplean tanto o más tiempo y esfuerzo en las relaciones con los electores que en las sesiones del pleno o de los comités. Mediante un impresionante conjunto de recursos —numerosas plantas de colaboradores, apariciones ante los medios de comunicación, circulares de noticias, correspondencia en masa y viajes— los senadores y representantes cultivan constantemente lo que el politólogo Richard F. Fenno Jr. clasificó, en un estudio de 1978, como el «estilo casero» que los miembros del Congreso presentan a sus electores.

Los legisladores utilizan varios canales para comunicarse con la población de estados y distritos. Cualesquiera que sean los papeles que adopten, deben conocer las opiniones de sus electores al realizar sus funciones legislativas, y a la vez tratar de mantenerlos informados de los asuntos nacionales y de su desempeño en los comités y la sala de debates.

Los contactos con el elector han aumentado considerablemente en los decenios recientes, gracias a los cambios tecnológicos y a las técnicas perfeccionadas para analizar la opinión pública. Las cartas de los electores preocupados siguen consumiendo la mayor parte del tiempo del personal del Congreso, pero los legisladores recurren cada vez más a los programas grabados de televisión, los envíos de correspondencia por computadora, las encuestas de opinión y los análisis de resultados electorales para evaluar los puntos de vista de los votantes y formar opinión.

Los norteamericanos envían también millones de cartas y tarjetas postales, cada año, a los miembros del Congreso para pedir ayuda o exigir apoyo a sus posiciones sobre temas sometidos a las cámaras. A su vez, los senadores y representantes usan sus privilegios de franqueo gratuito para enviar cientos de millones de cartas y circulares de noticias al año, y a menudo emplean las computadoras del Congreso para dirigir el correo a grupos particulares.

Los electores pueden acudir a Washington a ver a sus representantes o a los senadores en relación con alguna ley o para buscar ayuda en asuntos individuales. Pueden solicitar apoyo para tratar con una dependencia del gobierno, para encontrar empleo, para una composición escolar, para que los presenten a otros funcionarios y otros asuntos. Pero la mayoría de los visitantes del estado o distrito son turistas que pasan a visitar las oficinas del legislador. Aprovechan la situación para dar a conocer sus opiniones o necesidades, pero lo más probable es que busquen información y auxilio turístico en la capital de la nación.

El personal recibe con agrado a los visitantes, conociendo la importancia de la impresión directa que llevarán al distrito o estado. Los colaboradores del legislador les dan folletos de información sobre los atractivos turísticos de Washington, y pueden preparar calendarios de los eventos, obsequiar pases para las galerías de visitantes de las cámaras, y reservar visitas especiales a la Casa Blanca y otras dependencias del Ejecutivo.

⁹³ El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento. Ed. Limusa. 1992. México, p. 177.

Para muchos norteamericanos, el contacto más memorable que tienen con el Congreso se da en la «gestoría» que un miembro y sus ayudantes realizan para ayudarlos en sus tratos con el gobierno. Pocos legisladores llegan a disfrutar esa parte de su trabajo, pero todos reconocen que una gestoría pronta y efectiva a los electores redundará en apoyo electoral.

La mayoría de las gestiones recaen en el personal. A menudo basta con una llamada a la dependencia correspondiente, sobre todo cuando sólo se solicita información. Los asuntos más complicados, o los que requieren de constancia de la transacción, se envían por escrito a la dependencia; puede emplearse la carta del elector o un replanteamiento del mismo caso firmado por el senador o representante. Se espera que la dependencia conteste con una carta firmada por su titular, y el legislador envía copias de ella al elector.

La mayoría de los miembros del Congreso manejan personalmente los casos difíciles, o los referentes a amigos personales, partidarios importantes, figuras influyentes en el distrito o grupos numerosos de electores, pues con ello incrementan las posibilidades de recibir una respuesta pronta y favorable. Si bien algunos legisladores llevan la gestoría al extremo de aparecer como consejeros de los electores, la mayoría se muestran renuentes a emplear el tiempo que se requeriría o a ejercer la influencia necesaria para llevar hasta ese punto los asuntos individuales.

II. LA PARTICIPACIÓN DEL REPRESENTADO EN LAS FUNCIONES CONGRESALES

Se desarrolla la idea de representación y su correlato en el parlamento, poniendo énfasis en el marco legal que lo regula. Así mismo se desarrollan las formas de relación específica entre el ciudadano y el parlamento en tres niveles; a través de sus miembros o integrantes, es decir los representantes, las comisiones ordinarias y el Congreso como institución.

2.1. LA PARTICIPACIÓN DEL REPRESENTADO EN LAS FUNCIONES CONGRESALES

Conviene aquí reflexionar sobre la participación política del representado o, mejor dicho «ciudadano», en un contexto democrático. Para ello utilizaremos el trabajo desarrollado por el profesor Gianfranco Pasquino en su texto *Participación Política. Grupos y Movimientos*.⁹⁴

La actividad política —sostiene dicho autor— se caracteriza por ser desplegada por los ciudadanos de un país como actitudes e interrelaciones de modos y formas con frecuencias e intensidades distintas entre individuos, grupos, asociaciones e instituciones. Estas relaciones se clasifican y analizan, fundamentalmente, dentro de la categoría de la participación política y se definen eclécticamente como:

Aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de interés dominante.

De ello se desprenden dos modalidades de participación: la *visible* que se expresa en comportamientos; y la *invisible* que hace referencia a la presencia de un público, de una opinión pública, interesada en la política e informada sobre sus actividades. Ésta, sin embargo y por distintos motivos, no se activa casi nunca, ni de manera continua. Pasquino se refiere también a las formas de participación política que se dan en todo sistema y organización política: Las reconocidas por las normas y los procedimientos vigentes, legales a todos los efectos; y las no reconocidas, pero aceptables y aceptadas y que desafían las bases mismas del sistema y de su organización, con diferentes grados de ilegalidad o extra-legalidad.

El autor nos dice que la participación política es un proceso complejo, antiguo y a la vez moderno; antiguo, debido a que en cualquier comunidad organizada se puede hablar de participación política; y reciente porque está estrechamente relacionado, especialmente en su sentido más fuerte, a cambios socioeconómicos y a cambios en la naturaleza misma de las comunidades políticas.

A lo largo de la historia, la participación política ha tenido diversas expresiones. En algunos casos llegó prácticamente a ser imperceptible, como en el caso del mundo occidental (con el absolutismo) o en el mundo oriental (con el despotismo). Sólo con la aparición de las formas modernas de estado en el mundo occidental —especialmente con los impulsos de la democratización interna— es que se puede hablar legítimamente de participación política. No obstante, se puede afirmar que siempre hubo participación política.

Pero ¿cuándo puede hablarse de participación política en su sentido más característico? El autor sugiere que la participación política es, básicamente, producto del conflicto de las elites políticas ante la incapacidad de resolver situaciones de crisis con las formas y mecanismos tradicionales. Esta es la razón por la que alguna de las partes decide ampliar las bases o el espectro de la decisión política, incorporando a más actores en el proceso, a través de

⁹⁴ Gianfranco Pasquino y otros. En: Manual de ciencia política. Alianza Editorial, 1988.

movilizaciones políticas orientadas a implicarlos dentro de la esfera política y resolver las tensiones del sistema político en forma más o menos ordenada y por tanto legítima. Así surgen algunos procesos —algunos más ordenados o transparentes— como el voto o la participación electoral de gran determinación en los regímenes democráticos. Ésta, desde luego, no es la única forma ya que también se puede hablar de participaciones políticas externas, extrañas y no relacionadas con el comportamiento electoral —habitualmente definidas como anómalas o heterodoxas— como huelgas, manifestaciones violentas o huelgas salvajes.

Así, pues, la participación puede manifestarse de diferentes formas y variedades y su naturaleza va a depender de la cultura política del sistema político en el que se desarrolla.

Concretamente, la participación de los representados en los quehaceres de los congresistas constituyen el ingrediente que otorga sentido a la representación, ya que pasa de ser puramente formal a tener contenido. Así se da un diálogo entre la sociedad y el Estado, en el entendido de la participación como un complemento que no pretende ni sustituir, ni desplazar la representación política.

La participación del representado —o más propiamente del ciudadano— corresponde a una evolución de instituciones representativas como el parlamento, los partidos políticos y las normas que promueven y facilitan la participación en los asuntos congresales. Sin embargo, conviene anotar que frente al optimismo de los «participacionistas», la participación de los ciudadanos, en la democracia representativa, representa un complemento de la representación, ya que busca conectar, contribuir y fidelizar la relación entre los representantes y los representados, pero no sustituirla.

2.2. LAS ELECCIONES

Las elecciones constituyen el método por excelencia en un sistema democrático. Mediante él, los representados manifiestan su voluntad para elegir, entre las personas, las que han de dirigir una nación; y, entre los temas, los que son de índole colectivo y que atañen a una comunidad.

En las democracias, las elecciones constituyen un requisito básico para hablar de representación ya que, a través de las elecciones, no solamente se satisface la exigencia de semejanza entre representantes y representados, sino fundamentalmente la de responsabilidad (responsiveness). Para ello se espera que se cumpla fundamentalmente con dos requisitos: por un lado, que la elección no sea una mera función, sino el ejercicio de un derecho de los ciudadanos, cuya voluntad preexistente concorra a la expresión de la voluntad nacional; y por el otro, que el proceso electivo se desarrolle en un ambiente de competencia y pluralismo.

Respecto de lo segundo, las elecciones cumplen con las siguientes funciones:

- Involucran a la población, cada cierto tiempo, en los asuntos políticos o de la colectividad trascendiendo así el círculo inmediato del interés privado.
- Designan al conjunto de personas que gobernarán o dirigirán un país.
- Dotan de legitimidad a dichos gobernantes y, asimismo, a su programa de gobierno o proyecto político. Y, finalmente,
- Delimitan las características del poder que conceden los representados a los representantes, de tal manera que puedan constituirse o no mayorías absolutas, para la toma de decisiones, situación que redundará en el comportamiento de los grupos y elites políticas.

2.3. INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN EN LA LEGISLACIÓN PERUANA

El marco jurídico y la legislación peruana han desarrollado un conjunto de instituciones de la participación ciudadana, muchas de ellas se materializan en el Congreso de la República del Perú. Mencionaremos brevemente

las relacionadas o vinculadas con el Congreso de la República y el quehacer de los Congresistas. Para ello utilizaré, en cuanto sea necesario los contenidos de los «cursos a distancia» que imparte la institución congresal peruana, que se encuentran desarrollados en el módulo denominado «Participación Política y Ciudadanía».⁹⁵

2.3.1. DERECHOS CONSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

a. El derecho a elegir autoridades

La Constitución Política del Perú establece en los artículos 2º, 17) y 31º, las formas a través de las cuales los ciudadanos pueden participar activamente en la vida política nacional, mediante la elección de sus representantes: Presidente de la República y Congresistas; Presidentes Regionales y Consejeros; Alcaldes y Regidores; y Jueces de Paz.

b. El derecho a acceder a cargos públicos de elección popular

El complemento al derecho de elegir es el derecho a ser elegido. Así lo contempla explícitamente la Constitución en su artículo 31º: «Tienen también el derecho a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos por ley orgánica».

Sin embargo, para ejercer el derecho de postular a cargos públicos existen ciertos requisitos contemplados en la Constitución, en la Ley Orgánica Electoral y en las leyes de las elecciones regionales y municipales.

Por ejemplo, la Constitución contempla tres requisitos para ser elegido Presidente de la República: Ser peruano de nacimiento, tener más de 35 años de edad y gozar del derecho de sufragio. Del mismo modo para ser elegido Congresista se requiere ser peruano, haber cumplido 25 años de edad y gozar del derecho de sufragio.

Este derecho a participar en la administración estatal para ejercer carrera pública, contempla el cumplimiento de todos los deberes y derechos que conllevan dicha función.

c. El derecho de petición

Es uno de los derechos de participación política más importante, puesto que reconoce el derecho de toda persona a presentar pedidos en forma individual o colectiva ante la autoridad competente. El pedido debe presentarse por escrito y la autoridad tiene la obligación de dar respuesta dentro del plazo legal correspondiente. La oportuna respuesta de las peticiones hará posible que se solucione una serie de problemas y conflictos de la administración pública y, fundamentalmente, de los usuarios de los servicios públicos. La Constitución Política contempla este derecho en el artículo 2º 20): «Toda persona tiene derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición».

d. El derecho a participar en organizaciones políticas

El artículo 35º de la Constitución Política establece que «los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren en la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica».

⁹⁵ Congreso de la República. «Ciudadanía y Política». En: Cursos a Distancia. Curso V. Participación política y ciudadanía. Lección 2, pp. 7-17.

e. La iniciativa popular

Este concepto engloba no sólo las iniciativas para la formación de las leyes, sino también las iniciativas de reforma constitucional y las iniciativas en los procesos constitucionales.

Este derecho está contemplado en los artículos 2º 17) y 31º de la Constitución Política y se encuentra desarrollado en la Ley N° 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

f. El referéndum

Es el derecho que tienen los ciudadanos para pronunciarse sobre la reforma total o parcial de la Constitución; la aprobación de normas con rango de ley; las ordenanzas municipales y las materias relativas a la descentralización. El mismo artículo 32º de la Constitución agrega que «no pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor».

g. Derechos de control de los ciudadanos

Entre estos derechos tenemos: revocatoria de autoridades, remoción de autoridades y demanda de rendición de cuentas.

h. Participación y control ciudadano en el marco de la Ley 26300

La Constitución Política de 1993 contempla los derechos políticos de la ciudadanía y de mecanismos de participación ciudadana, la misma que fue desarrollada por la Ley N° 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, promulgada el 2 de mayo de 1994. Dicha norma regula el ejercicio de los derechos de participación y control de la ciudadanía, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, que a su vez estipula cuáles son esos derechos de control.

Entre los derechos de participación se mencionan: 1) Iniciativa de reforma constitucional; 2) Iniciativa en la formación de las leyes; 3) Referéndum; 4) Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales. 5) Otros mecanismos de participación establecidos por la misma ley para el ámbito de los gobiernos regionales y municipales.

i. La iniciativa de reforma constitucional

Esta figura está contemplada en el artículo 206º de la Constitución que, en su último párrafo, preceptúa: «La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República; a los Congresistas; y a un mínimo de ciudadanos equivalente al cero punto. tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral». A través de esta iniciativa se puede solicitar la reforma total o parcial de la Constitución.

j. Iniciativa en la formación de las leyes

A través de este derecho, los ciudadanos pueden presentar un proyecto de ley sobre un determinado tema: la modificación o cambio de una ley (esta norma no alcanza a los temas presupuestarios o tributarios).

La Ley 26300 establece que para la presentación de una iniciativa legislativa se requiere las firmas de 0.3% de la población electoral nacional (aproximadamente 50,000 electores). Asimismo, el proyecto deberá ser presentado ordenadamente en títulos, capítulos y artículos. Deberá contener una exposición de motivos (los fundamentos que lo sustentan) y un análisis costo-beneficio.

Por tener un trámite preferencial, esta iniciativa tiene que ser debatida y a la vez sometida al voto en un plazo de 90 días. Si el Congreso desaprueba el proyecto de ley, se puede pedir un referéndum, previa aprobación de por lo menos dos quintos del total de Congresistas.

k. Referéndum

El artículo 37° de la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano define el referéndum como «el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan». La misma norma estipula que este derecho puede ser solicitado por un número de ciudadanos no menor al 10% del electorado nacional.

Entre los derechos de control de los ciudadanos se mencionan; 1) Revocatoria de autoridades; 2) Remoción de autoridades; 3) Demanda de rendición de cuentas; y 4) Otros mecanismos de control establecidos por la misma ley para el ámbito de los gobiernos regionales y municipales.

6. La revocatoria de autoridades se refiere a la facultad que tienen los ciudadanos para destituir de sus cargos, previa consulta popular, a determinadas autoridades electas. La Constitución Política y la Ley N° 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadano señalan quiénes pueden ser revocados: Alcaldes y Regidores; Autoridades regionales que provengan de elección popular; Magistrados del Poder Judicial que provengan de elección popular (no está reglamentado).

Este procedimiento y/o mecanismo de participación no puede ser utilizado para revocar al Presidente de la República ni a los Congresistas de la República.

La revocatoria se lleva a cabo en una circunscripción electoral, si es que el 25% de los electores de una autoridad, con un máximo de 400 000 firmas, presenta la solicitud de revocatoria ante la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales). La revocatoria se produce si votan a favor de ella la mitad más uno de los votos hábiles.

7. La remoción de autoridades. Es el procedimiento a través del cual se remueve de su cargo a determinadas autoridades no electas sino designadas por el Gobierno Central o Regional. No comprende a los Jefes Político-Militares de las zonas que hayan sido declaradas en emergencia. La remoción se produce cuando el Jurado Nacional de Elecciones comprueba que más de la mitad de los ciudadanos de una jurisdicción electoral lo solicitan. No se requiere consulta popular para remover a una autoridad designada.
8. La demanda de rendición de cuentas, es la facultad que tiene el ciudadano para interpelar a las autoridades respecto a la ejecución del presupuesto y al uso de recursos propios. Esta demanda se puede realizar a las autoridades sujetas a revocatoria (Alcaldes, Regidores, Presidente Regional, Consejeros Regionales y Magistrados del Poder Judicial provenientes de elección popular) y a los sujetos a remoción (autoridades designadas por el gobierno central o regional).

Para llevar a cabo la rendición de cuentas se requiere que lo soliciten no menos de 10% de la población electoral, con un máximo de 25 000 firmas. La autoridad a quien se le pide rendición de cuentas está obligada a dar respuesta en un plazo de 60 días.

Para iniciar cualquiera de estos mecanismos es necesario presentar una solicitud ante la autoridad electoral acompañada de la iniciativa correspondiente y la relación de los adherentes con sus respectivas identificaciones y firmas correspondientes.

Estas firmas serán verificadas por el órgano electoral, el que, luego de la verificación y aprobación, emitirá una resolución admitiendo la iniciativa ciudadana.

2.3.2. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA LEY 27806

De acuerdo a lo normado en la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a acceder a la información en cualquier entidad pública (2º, 5). Mediante la Ley N° 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se reglamenta y promueve este derecho.

El derecho de acceso a la información sobre los Congresistas de la República se rige conforme a lo dispuesto en la Carta Política y el Reglamento del Congreso. En tanto, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú responden las solicitudes de información a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, respectivamente.

La mencionada Ley N° 27806 contempla, además, el principio de publicidad; es decir, que todas las actividades y disposiciones de las entidades públicas (señaladas previamente en la Ley 27444) están sometidas a dicho principio. Es por ello que los funcionarios responsables deberán prever una infraestructura adecuada, así como la sistematización y publicación de la información referida en esta Ley.

Esta medida también considera que las dependencias públicas deberán contar con sus respectivos portales de transparencia en Internet, a través de los cuales se deberá difundir lo siguiente: 1. Datos generales de la entidad pública, que incluyan disposiciones, comunicados, organización, procedimientos, entre otros. 2. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. 3. La información que se considere pertinente.

La Ley N° 27806 también tiene por objeto otorgar mayor transparencia al manejo de las finanzas públicas, a través de la creación de mecanismos para acceder a la información de carácter fiscal, permitiendo de esta manera a los ciudadanos ejercer vigilancia sobre el ámbito económico y una adecuada fiscalización de la rendición de cuentas.

2.4. PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS DE PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN ENTRE LOS CONGRESISTAS Y LOS ELECTORES

La Unión interparlamentaria y las Naciones Unidas publicaron el documento «WORLD E-PARLAMENT 2010»,⁹⁶ en cuyo capítulo 2, se desarrolla el tema de la comunicación entre los parlamentos y los ciudadanos. En su segundo párrafo se señala lo siguiente:

La naturaleza de la comunicación entre los parlamentos y los ciudadanos se ve influida por la tecnología en niveles diferentes: entre los parlamentarios y el electorado; entre las comisiones y los ciudadanos, y entre la institución y la sociedad. Estos niveles se deben analizar en forma individual, a fin de comprender la problemática asociada a cada uno de ellos, y de forma colectiva a fin de ponderar el efecto pleno sobre la labor del parlamento y sus miembros.

Esta suerte de clasificación nos va a permitir desarrollar la naturaleza del vínculo entre representantes y representados y describir algunas formas específicas en las que se han materializado, especialmente en el Congreso Peruano.

2.4.1. DE LOS CONGRESISTAS HACIA LOS CIUDADANOS (ELECTORADO)

Para muchos es el sustento mismo del sentido de la representación y se desarrolla de varias maneras: desde la forma más antigua y fundamental, como son las elecciones; hasta una variedad de métodos que se despliegan en periodos intereleccionarios como, por ejemplo, las cartas, llamadas telefónicas, peticiones y reuniones. Cabe destacar el importante papel que juega hoy la tecnología, ya que amplía y diversifica las posibilidades de entablar esos lazos de vínculo entre los representantes y los ciudadanos.

⁹⁶ United Nations and Inter-Parliamentary Union. WORLD E-PARLAMENT 2010. Prepared by the Global Centre for ICT in Parliament. United Nations 2010.

A manera de ejemplo, citamos a David Price, Presidente de la Comisión de Asistencia para la democracia de la Cámara de Representantes de los EE.UU. con motivo de la Conferencia Mundial sobre el Parlamento electrónico (2009), nos dice en el documento WORLD E-PARLAMENT 2010.⁹⁷

La revolución de internet ha incrementado el volumen de correspondencia en gran medida. He recibido más de 50,000 cartas es año, casi 1200 por semana. Afortunadamente, las nuevas tecnologías permitieron a mi personal y a mí mismo manejarlas de manera eficaz. Nos conectamos, ubicamos y respondemos estas cartas de forma organizada y oportuna mediante un sofisticado programa de manejo de correspondencia.

Sin embargo, hay que señalar que, para llegar a ese nivel de comunicación, se requiere un cambio de enfoque; fundamentalmente, en lo que compete al rol del representante en la gestión de la función de representación. Esto significa que la función debe basarse en la responsabilidad y «responsividad» del mandato, que se traduce en simplemente en una especial sensibilidad y capacidad de reacción del parlamentario frente al ciudadano.

En este sentido, los medios de comunicación más difundidos y utilizados por los parlamentarios son el correo electrónico y los sitios web. Así lo evidencian los resultados de la encuesta realizada a propósito de la realización de la Conferencia Mundial 2009 sobre Parlamento electrónico.⁹⁸

Entre los parlamentos que respondieron a la encuesta, el 78% informó que la mayoría o algunos de sus miembros usaban el correo electrónico para comunicarse con los ciudadanos [...] Esto incluía al 41% que señalaba que la mayoría de sus miembros usan el correo electrónico y 37% que indicaban que algunos de sus miembros lo hacían. Además el 7% informaba que los parlamentos estaban planeando o considerando la posibilidad de utilizarlo. Sólo una cámara dijo que no; el resto (13%) reportó que la respuesta era desconocida.

En cuanto a las páginas web, el 51% de sus usuarios en los parlamentos las usa para comunicarse con los ciudadanos; sin embargo, el 20% no las utilizan o ni siquiera planean hacerlo.

Podrían existir varias razones para ello: ausencia de circunscripciones electorales específicas con las cuales comunicarse; carencia de recursos o de conocimiento para crear o manejar el sitio web; o consideraciones negativas para que su aplicación no sea valiosa.

En cuanto a la utilidad o los fines de las páginas web, el mencionado informe señala que los parlamentarios le otorgan los siguientes usos:

Uso dado a las páginas web	2010	2012
Exponer las opiniones personales del parlamentario	81%	71%
Buscar comentarios y opiniones del público	75%	61%
Transmitir información sobre el trabajo del parlamento	68%	62%

El avance de las tecnologías ha proporcionado a los parlamentarios una gran cantidad de aplicaciones modernas. Así, se pueden mencionar 20 métodos,⁹⁹ diez de ellos interactivos:

Nuevas aplicaciones de Internet	2009	2012
Transmisiones de audio y/o video (webcast) de sesiones del Plenario	43%	52%
Programas de televisión (en otros canales televisivos)	35%	44%
Canal o canales de televisión del Parlamento (televisión convencional)	30%	35%
Transmisiones de audio y/o video (webcast) de programas especiales	21%	35%
Sitios de redes sociales tales como Facebook o MySpace	13%	31%

⁹⁷ Op. cit. WORLD E-PARLAMENT 2010, p. 23.

⁹⁸ Op. cit. WORLD E-PARLAMENT 2010, p. 28.

⁹⁹ Op. cit. WORLD E-PARLAMENT 2012, p. 35.

Transmisiones de audio y/o video (webcast) de reuniones de comité	20%	30%
Twitter	12%	29%
Programas de radio (en otros canales radiales)	27%	27%
Servicios de alerta	21%	26%
Televisión web del Parlamento	21%	26%
Consulta electrónica de proyectos de ley	16%	24%
Consulta electrónica de asuntos	15%	22%
Petición electrónica	12%	20%
Encuestas en línea	11%	18%
YouTube u otros servicios compartidos de video	12%	18%
Canal satelital	13%	17%
Canal de radio del Parlamento	13%	15%
Blogs	22%	14%
Discusión grupal en línea	10%	8%
Videos insertados en correos electrónicos	3%	5%

Sin embargo, la tecnología, el internet y aplicaciones similares, no proporcionan todos los espacios y canales de vínculo y encuentro con los ciudadanos. Los representantes deben, a su vez, explotar al máximo los canales disponibles. Así lo señala la *Guía de Gestión de la Representación Política*, en el punto relacionado a la «Gestión de las Relaciones con los ciudadanos».¹⁰⁰ En él se contemplan actividades y tareas que los parlamentarios deben realizar para una mejor representación, que a la letra señala:

Poco se refiere de aquellas actividades ordinarias que deberían ser una parte importante de la agenda del congresista, como es la participación en eventos sociales. En lo posible, un congresista debe aceptar el mayor número de invitaciones a apadrinar eventos, campeonatos deportivos, festividades, fiestas escolares, promociones, reuniones religiosas de diversas iglesias, certámenes de belleza, etc. Debe estar en una permanente disposición de «hacerse presente» sin estimar estas actividades como marginales, dado que son la sustancia de la representación. A través de ellas es que ejerce esa representación.

El congresista no puede dar tregua a su obligación de tener un contacto directo con la población. Un congresista que hace su vida regular y adquiere directa y personalmente sus víveres en el mercadillo o se sienta como un ciudadano común en un restaurante de estrato popular, es un congresista cercano al ciudadano, que no admite privilegios ni promueve distancias. Los ciudadanos perciben toda lejanía como una traición al mandato que se les dio.¹⁰¹

El representante debe, además, establecer momentos en donde se pueda atender en horarios de oficina a sus representados, establecer viajes a su localidad con el propósito de rescatar las demandas y necesidades de su población, mantener una oficina regional donde se puedan atender éstas cuando el representante no se encuentre en la región.

Algunas actividades, en concreto, que el congresista debe tener en cuenta son las siguientes:

Necesidad que los congresistas establezcan horas de atención en su despacho;

Designación de un personal que se dedique a orientar al ciudadano que se comunica con él a través de las líneas telefónicas;

Oficinas en sus circunscripciones para atender las consultas y sugerencias de sus mandantes en tanto éstos no pueden ir hasta los centros donde se ubica el Parlamento;

¹⁰⁰ Congreso de la República. Guía para la gestión de la representación política, pp.66-68.

¹⁰¹ Las investigaciones cuantitativas y cualitativas, realizadas y recogidas en los planes institucionales, indican que la mayor parte de la población percibe a los congresistas como muy lejanos y ajenos a la realidad de su región.

Hacer del correo electrónico un medio privilegiado y personalizado a través del cual pueda responder a las consultas de la ciudadanía y concertar citas, informar sobre sus actividades, entre otras cosas.

Es importante que el congresista aproveché al máximo cualquier visita de los ciudadanos a su despacho y les brinde un valor agregado a la misma más allá de la razón de la visita. Así, una vez que la reunión por el tema haya terminado, el congresista debería preguntarle al ciudadano si desea recibir información sobre su despacho de forma regular, invitarlo a suscribirse a un boletín, ofrecerle información sobre los distintos servicios que brinda el Congreso (como los talleres) y establecer un vínculo de comunicación que no acabará con el final de la visita.

Otro tipo de actividades, que entrañan, más bien, una comunicación indirecta:

Emisión de boletines y notas de prensa individuales, realización de eventos abiertos al público y conferencias de prensa así como utilización de programas radiales y de artículos de opinión para que se pueda comunicar a la población la labor del congresista.

Módulos móviles. Este es el caso del Parlamento en Botswana, al que llaman «Parlamento sobre ruedas», en el cual miembros de las oficinas de comunicación e información viajan alrededor de varios pueblos para explicar el papel del Parlamento en la sociedad.

Los congresistas deben promover nuevos mecanismos de comunicación descentralizada que les permita llegar a la población en todo el país. Un ejemplo a resaltar es el Parlamento sueco. Se han abierto tres ramas del Riksdag en tres lugares distintos del país, que con la ayuda de las bibliotecas de cada localidad se ha instalado herramientas multimedia de todo tipo en donde se pueden seguir las actividades del Parlamento y de cada uno de los parlamentarios.

2.4.2. DE LAS COMISIONES HACIA LOS CIUDADANOS

Las Comisiones del parlamento son una instancia crucial del proceso parlamentario. Durante ella, las iniciativas individuales de los parlamentarios pasan la primera exigencia para convertirse en voluntad de un Colegiado. Las comisiones, en tanto instancia, realizan un proceso técnico y político que, además de requerir la construcción de acuerdos sobre la base del principio de las mayorías, requiere también del despliegue de acciones para cimentar las bases de la «legitimidad» de sus decisiones. Para ello, orientan su accionar hacia la opinión pública y hacia los ciudadanos, poniendo especial atención en los grupos de interés y los grupos de presión.

En tal sentido, las comisiones desarrollan acciones y mecanismos orientados no sólo a obtener información para sus actividades, sino también para informar de ellas. La tendencia moderna es complementar dichas acciones con actividades orientadas a fomentar la participación de los ciudadanos. Así los recursos más usados por las comisiones son los correos electrónicos y los sitios web. En el primer caso, “un total combinado del 55% de los parlamentos encuestados, dijo que la mayoría (27%) o algunas (28%) de las comisiones usaba el correo electrónico para comunicarse con los ciudadanos. En cuanto a la segunda, en el 34% de los parlamentos, señaló que todas o, al menos algunas, comisiones usaban los sitios web para comunicarse con los ciudadanos con la finalidad de informar sobre el trabajo de la comisión (91%); comunicar la posición de la comisión sobre algunas temas (59%); y solicitar los comentarios y opiniones del público (52%).

La utilización de la web permite además la implementación de aplicaciones interactivas específicas como foros de debate, encuestas en línea y otros.

Por otro lado, sin ánimo de entrar en detalle, las Comisiones ordinarias desarrollan además, otros tipos de actividades orientadas a vincularse con la ciudadanía, desde las más técnicas y estructuradas hasta las gestiones de casos especiales.

Algunas de ellas son:

- Las audiencias públicas, destinadas a socializar propuestas y recoger la opinión de sectores específicos de la población respecto de una temática en particular.

- Las reuniones de trabajo con técnicos y especialistas de la sociedad civil.
- La gestión de casos de ciudadanos, por especialización en el tema.

El objetivo fundamental de esta orientación, es vincular efectivamente a la población; especialmente, a los grupos interesados (beneficiados o afectados) en el proceso de la formación de las decisiones del parlamento, desde la mera información que genera conocimiento hasta su participación que recoge elementos importantes para sopesar los efectos de la decisión.

En este sentido, constituye un reto para las comisiones generar mecanismos y procesos formales que cumplan con este cometido; de tal suerte que una norma no sea considerada buena, tan solo por ajustarse a su corrección procesal en su elaboración, es decir, en cuanto a técnica y proceso, sino también por considerar como parte del proceso de la elaboración de la norma la socialización conveniente con los ciudadanos; expertos, grupos de presión y de interés y la opinión pública.

2.4.3. DEL CONGRESO COMO INSTITUCIÓN HACIA LOS CIUDADANOS

El Congreso, como institución, no debería necesitar desplegar acciones que fomenten la participación de los ciudadanos. Estas se deberían realizar fundamentalmente por intermedio de sus miembros; es decir, a través de cada uno de los parlamentarios. Sin embargo es muy importante la voluntad que refleja la institución a través de sus directivos o la voluntad del colegiado para imprimirle una actitud de participación por parte de los ciudadanos. Ello posibilitará que se puedan desplegar los esfuerzos necesarios para que se desarrollen políticas y acciones específicas que faciliten el accionar de sus miembros. En este sentido, como principios para tales efectos cuentan, y en mucho, la voluntad de transparencia de la institución y la vocación de interactividad o respuesta hacia los ciudadanos.

Un esfuerzo, en este sentido, puede ser la creación de una oficina que centralice y coordine las acciones que viabilicen las relaciones entre ciudadanía e institución. En el caso del Congreso peruano se creó la Oficina de Participación Ciudadana cuya razón de ser es canalizar la participación de los ciudadanos al menos en tres niveles; a) atención directa y personal de los ciudadanos que por diversos motivos se apersonan a las dependencias del parlamento, ya sea para visitar a sus parlamentarios (Módulos de asesoría e información al ciudadano) ya sea, sus instalaciones (Visitas Guiadas); b) atención telefónica o por internet. La mayoría de los ciudadanos desconocen los procesos internos o tienen dificultades para iniciar sus gestiones en los complejos e intrincados parlamentos y realizan averiguaciones o primeros contactos por estos medios. La idea es proporcionarles la ayuda necesaria gratuita y en el menor tiempo posible a sus inquietudes. Así, se pueden implementar líneas telefónicas gratuitas y correos electrónicos con personal especializado entre otros; y c) participación de los ciudadanos en el quehacer congresal. La mejor manera de promover la participación ciudadana es utilizar los recursos de internet. En tal sentido, puede implementarse un sistema de pedidos o peticiones electrónicas, foros públicos de debate, listas de distribución o información masiva que proporcionen información actual y resumida sobre las actividades del parlamento y recoja en tiempo real las interacciones de los ciudadanos.

III. NUEVAS ESTRATEGIAS DEL CONGRESO EN LA RELACIÓN CON LOS REPRESENTADOS

Muchos parlamentos, a fin de mejorar su relación con los representados, han desarrollado acciones o programas más ambiciosos para fomentar un mayor contacto con los representados con la finalidad de conocer su problemática e incorporarla en las actividades del parlamento. Algunas van camino a institucionalizarse, mientras que que otras, no pasan más allá de la voluntad de los titulares de los parlamentos entre tanto dura su mandato. En las siguientes líneas nos referiremos a algunas experiencias desarrolladas en el Congreso Peruano en los últimos 15 años.

3.1. LAS OFICINAS DESCENTRALIZADAS (DESCONCENTRADAS)

En este aspecto, el Congreso peruano inició sus esfuerzos el año 2001 con resultados parciales por la falta de determinación de las características y objetivos de dichas oficinas. De hecho, se han experimentado varias formas que todavía no arriban a un modelo exitoso, que pueda institucionalizarse. Sin embargo, el estudio realizado por el Congreso, con la institución «Pro Congreso» y un seminario internacional —que recogió las experiencias más exitosas en el tema de representación en boca de políticos, técnicos y académicos— permitieron realizar una propuesta respecto de las características y las funciones que debería tener una oficina de esta naturaleza:¹⁰²

Este tipo de oficinas permiten el trato directo entre el congresista y los ciudadanos, que es el trato más eficiente y genuino desde el punto de vista de la representación. Un gran porcentaje de ciudadanos no tiene acceso a las herramientas virtuales o a los medios televisivos, por lo que dependen de la voluntad de su representante de visitar su localidad para lograr algún tipo de contacto con el mismo. El Poder Judicial, así como diversas entidades autónomas de carácter público tienen sedes descentralizadas, pero el órgano de la representación política no las tiene, al menos no de manera institucional. Cada congresista dispone a discreción de sus propios intereses y recursos para montar una sede de enlace, que no es, en términos formales, una sede del Congreso de la República.

Existen tres tipos posibles: la oficina del congresista en la región, del Congreso y mixtas. Es necesario optar por una de ellas y disponer su instalación, pues, bien organizadas, ofrecen más ventajas que desventajas [...]

La creación de oficinas descentralizadas institucionales, por ello, son útiles. El problema que surge es la metodología de implementación y las funciones específicas que deberán desempeñar. Uno de los riesgos es que se tornen oficinas partidarias. De allí la necesidad de institucionalizarlas y de que no sean definidas como oficinas del representante o partido sino del Congreso como tal. Si fueran oficinas de bancada parlamentaria se generarían diversos problemas, el más grave de todos, el clientelismo. [...]

Naturalmente, estas oficinas tendrían asignadas funciones determinadas que hagan posible la representación de los ciudadanos en las diversas regiones, tales como las siguientes:

Recoger la agenda regional. Esto supone apuntar las necesidades de la región y cotejarlas con los compromisos asumidos por el representante. La agenda excluye por lo general temas sectoriales y tiene una visión departamental.

Comunicación con las demás autoridades de la región que permita que el Congreso, y los congresistas, sean también parte de la agenda regional.

Asimilar, y al mismo tiempo, filtrar las demandas que luego formarán la agenda.

Brindar información a los parlamentarios para la fiscalización de los órganos del Estado en la región.

¹⁰² Congreso de la República del Perú. Guía para la Gestión de la Representación Política, pp. 21-26.

Procesar las propuestas legislativas y trasladarlas al Congreso en Lima.

Seguimiento de los temas relevantes en la región (a través de distintas herramientas como las noticias y los informes de conflictos de la Defensoría).

Eventualmente, en la medida en que se implemente, informes regionales a partir de las encuestas tipo barómetro realizadas a los ciudadanos.¹⁰³

El tema del personal que trabajaría en estas oficinas debe ser discutido. Una opción es acondicionar en esas sedes un despacho por cada congresista de la circunscripción, en el que trabajaría al menos uno de sus asesores. Si esa fuera la opción, deberían tomarse medidas para evitar que estos despachos puedan convertirse en un anexo de los locales partidarios. Parte del personal administrativo debería ser estable, contratado por concurso realizado por la Mesa Directiva, a fin de que se especialice en temas de la circunscripción y que brinde su apoyo a los representantes de la circunscripción, facilitando la comunicación entre la región y la capital.

Consideramos que en estas oficinas debería funcionar una secretaría de recepción de documentos que tramite los pedidos de la ciudadanía al Congreso y reciba denuncias sobre la forma en que los órganos del gobierno vienen actuando en la circunscripción. De esa manera el Congreso podría desarrollar su función de control a nivel nacional.

Un problema actual en el Congreso, que podría trasladarse a las oficinas descentralizadas, es la recepción de pedidos que en realidad corresponden a otras dependencias del Estado. El Congreso, por lo general, deriva estos pedidos a los órganos competentes sin estar en capacidad de realizar un seguimiento de cómo actúan estos órganos. En las oficinas descentralizadas podría darse la misma situación e inclusive agravarse en relación con las oficinas públicas y autoridades departamentales. Es un riesgo que debe evitarse y una posible forma de lograrlo es brindando, en la oficina descentralizada, folletos con información detallada sobre qué pedidos corresponden a qué dependencia del Estado.

3.2. LAS REUNIONES DESCENTRALIZADAS DE LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS CON AUTORIDADES INTERMEDIAS Y LA SOCIEDAD CIVIL

El Congreso del Perú —de manera inorgánica y en vez de llevar a cabo un procedimiento formal establecido que trascienda las gestiones de los titulares del Parlamento— ha venido ensayando esporádicamente reuniones de trabajo o sesiones que involucran al Presidente del Congreso, a los miembros de la Mesa Directiva y a los Congresistas de determinada circunscripción electoral y, asimismo, a las autoridades de determinada circunscripción electoral como el presidente de la región y los alcaldes provinciales. Al respecto, hubo algunas variaciones que permitieron la incorporación de los directivos portavoces de los grupos parlamentarios y la participación de líderes o voceros de los grupos de la sociedad civil.

El objetivo de estas reuniones de trabajo se orienta a constituir una plataforma para el debate, discusión y el arribo de compromisos para la solución de problemas o necesidades de las regiones en el marco de las atribuciones del Congreso.

El carácter descentralizado de estas reuniones fomenta, entre otras cosas, la presencia institucional del Congreso en las diferentes regiones; fideliza las relaciones de los representados con los representantes; propicia la presencia de los grupos de la sociedad civil más relevantes y la presencia masiva de medios de comunicación local. Como consecuencia de ello, se amplía la cobertura en determinado distrito electoral.

3.3. LA SEMANA DE REPRESENTACIÓN

¹⁰³ Proyecto en implementación que permitirá a los congresistas evaluar distintos elementos en su región.

La semana de representación es otro mecanismo por el que el Congreso pretende intensificar sus esfuerzos para ampliar los espacios de comunicación y contacto con la ciudadanía. Consiste en promover el desplazamiento de los parlamentarios a sus respectivos distritos electorales por el lapso de una semana, a fin de que puedan desempeñar la función de representación, suspendiendo las sesiones en comisiones, las sesiones plenarias y cualquier otra actividad de índole legislativa que se puedan desarrollar en su sede central.

Este es un mecanismo usado por muchos parlamentos en el mundo: El Congreso Peruano, el año 2009, decidió incorporarlo como parte de las actividades de representación de los parlamentarios. El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento de ese entonces, en la parte concerniente a su análisis señaló como objetivo de esta reforma lo siguiente:

La propuesta busca generar mejores condiciones para la realización de la función de representación de los congresistas de la República mediante la creación de mayores espacios de comunicación directa de los parlamentarios en cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución Política del Estado.

La Constitución Política, en su Art. 92 y 93 respectivamente, establece que la función del congresista es a tiempo completo y que representa a la nación, en concordancia con ello el artículo 18° del Reglamento del Congreso establece que la función del congresista comprende los trabajos en las Sesiones del pleno, de la Comisión Permanente y de las Comisiones, así como en el Grupo Parlamentario y en la atención que debe prestar a los ciudadanos y las organizaciones sociales. En esa misma línea el inciso f) del Art. 23 del Reglamento del Congreso establece los deberes funcionales de los congresistas, sin embargo, como hemos visto, no existen mecanismos efectivos que permitan materializar y construir una relación fluida entre ciudadanos y representantes.

En ese sentido el deber funcional de los congresistas de estar en contacto permanente con la población, solo puede materializarse si se generan espacios de tiempo y comunicación para que pueda estar, atender y desarrollar actividades en la circunscripción electoral a la que representa, de esta manera puede tomar conocimiento directo de todas las inquietudes de la población y a su vez esta pueda sentir realmente que existe una conexión directa con los congresistas que ellos eligieron, otorgándoles de esta forma un mecanismo que les permita fiscalizar directamente su trabajo.

En tal sentido, la presente propuesta legislativa va dirigida a poder perfeccionar y contribuir a que exista un real y efectiva comunicación de los congresistas con la población a la cual representan, por lo cual se propone la modificación del inciso f) del artículo 23° del Reglamento del Congreso estableciéndose primeramente el deber de los congresistas de permanecer en la circunscripción electoral a la que representan una vez al mes otorgando de esta forma un mecanismo a los congresistas para que puedan mantener una relación directa y formal con las autoridades regionales, locales, organizaciones de base y ciudadanos.

Así mismo, resulta necesario hacer la precisión que para poder llevar a cabo este deber funcional por parte de los congresistas requieren del apoyo logístico del congreso de la república, ya sea para la realización de audiencias públicas o participación en el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso, esto en concordancia con lo establecido en el inc. j) del artículo 22° de Reglamento del Congreso que establece como un derecho funcional de los congresistas el recibir las mismas facilidades materiales, económicas, de personal que requiera para el mejor desarrollo de sus funciones [...]

En este sentido, la norma incorporada en el Reglamento del Congreso el 3 de octubre del 2009, que modificó el artículo 23°, referido a los deberes funcionales de los Congresistas, indica:

Artículo 23. Los Congresistas tienen la obligación:

[...]

f) De mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, para lo cual se constituyen cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo. Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo. Para el cumplimiento de esta obligación, los titulares de las entidades de la administración pública, dentro del marco de la ley, brindan las facilidades del caso, bajo responsabilidad.

De participar en el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso y en audiencias públicas con el apoyo del Congreso de la República y los organismos estatales de cada circunscripción, conforme aparecen demarcadas en el sistema del distrito electoral múltiple.

Es necesario tomar en cuenta que existe un canal de enlace entre el Congreso y los gobiernos regionales: la Oficina Técnica de Apoyo a la Mesa Directiva de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales. Este es un órgano de apoyo de la Oficialía Mayor. Su finalidad es tanto mantener la comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales —con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes— como proporcionar el apoyo requerido para el ejercicio de la función de representación de cada Grupo Parlamentario por Región (GPD), en el seguimiento de proyectos de inversión pública en su circunscripción.

3.4. LOS PLENOS DESCENTRALIZADOS

El pleno descentralizado, en el caso peruano, consiste en el desplazamiento de todos los parlamentarios a una determinada circunscripción electoral, con el fin de realizar una sesión plenaria y, al mismo tiempo, promover la visita de los parlamentarios a cada uno de los distritos de la circunscripción electoral. Su finalidad es realizar audiencias públicas con los respectivos alcaldes para recoger las demandas y conocer la problemática de la población.

En el Perú, el Congreso de la República, durante toda su vida republicana, ha tenido algunas experiencias de esta naturaleza, la última se dio el mes de setiembre de 2011. El evento implicó que la representación nacional se desplazara al departamento de Ica, ubicada a 325 km al sur de Lima, con una población aproximada de 290.000 habitantes, cinco provincias y 45 distritos, a cumplir con una agenda señalada, que incluía la realización de una sesión plenaria, en la que se trataría temas propios de una sesión ordinaria, algunos de ellos relacionados con la problemática de la localidad y la realización de 45 audiencias públicas, a la que asistirían entre 1 a 3 congresistas de las diversas bancadas, las autoridades locales y los dirigentes o representantes de las organizaciones relevantes de las respectivas localidades. Cabe señalar que la representación cumplió su agenda en todos los distritos de acuerdo a lo planeado.

Es conveniente señalar que a lo largo de la historia se realizaron sesiones del pleno fuera del recinto tradicional, pero básicamente en la capital, ya sea por motivos de refacción, guerra internacional o por convulsión política interna. Caso aparte son las Asambleas Constituyentes que pudieron darse de manera descentralizada, como sucedió con la Asamblea que elaboró la Constitución de Huancayo en 1839, circunscrita básicamente a la elaboración de la Constitución.

IV. LA AGENDA PARLAMENTARIA COMO INSTRUMENTO DE INTERMEDIACIÓN POLÍTICA Y DE LEGITIMACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

Se desarrolla la agenda parlamentaria como instrumento que refleja y materializa la dinámica de los procesos políticos y su papel para el desarrollo del juego político en el parlamento, alrededor del cual las mayorías y minorías despliegan todos sus recursos para intervenir finalmente en las formas, contenidos y direcciones de las decisiones políticas del colegiado.

Se repasa en la legitimidad como concepto complementario y su relación con la agenda parlamentaria para resaltar su importancia, en los procesos políticos nacionales

4.1. LA NATURALEZA DE LA AGENDA PARLAMENTARIA (EL PAPEL DE LAS MAYORÍAS Y EL PAPEL DE LA OPOSICIÓN)

La Agenda parlamentaria, es definida en el Reglamento del Congreso Peruano:

Se denomina así a la relación de mociones y proyectos a tratarse en las Sesiones del Parlamento. La agenda parlamentaria puede ser de la Sesión del Pleno, del Consejo Directivo, de la Comisión Permanente y de las Comisiones.¹⁰⁴

Al respecto, si bien existen diversas agendas en las diversas instancias parlamentarias, la que se constituye de especial importancia es la del Pleno del Parlamento. En tal sentido, las reflexiones se referirán básicamente a esta, sin perjuicio de que pudieran extenderse a las demás, por la similitud que guardan en cuanto a su naturaleza.

Los parlamentos —además de las consideraciones doctrinarias y principistas e independientemente del debate de la naturaleza de la representación— constituyen específicamente uno de los órganos institucionales más sofisticados para la solución de los temas de carácter público de una nación. El Parlamento —en palabras de Mauricio Cotta— significa para la sociedad: «En primer lugar, de un relieve de primer orden en la vida política; en segundo lugar, el vértice de la clase política nacional está compuesto por individuos con una prolongada experiencia parlamentaria a sus espaldas; y en tercer lugar, la gran mayoría de decisiones políticas de mayor relieve deben obtener una sanción parlamentaria que no pueden considerar adquirida a priori».¹⁰⁵ En síntesis, es el elemento central del diseño constitucional de las democracias contemporáneas.

Efectivamente todas las decisiones más importantes que tiene que tomar la sociedad, necesariamente, pasan por el parlamento. Resalta así su naturaleza bifronte, en tanto se sitúa a los vértices del sistema político, es decir en los «inputs» del sistema político, en tanto se constituye como la puerta formal de contacto entre la sociedad y el Estado —es decir, entre los apremios (demandas) constantes, de diferente intensidad, de diversa índole que son planteados al sistema político por sus miembros— y los «outputs», productos o decisiones, en forma de normas,

¹⁰⁴ Jorge Lira Pinto y Yimy Reynaga. Manual de Terminología Parlamentaria. Congreso de la República del Perú. 2003.

¹⁰⁵ «Parlamento y Representación». Mauricio Cotta. En: Manual de Ciencia Política de Gianfranco Pasquino. Alianza Editorial. Madrid. 1991, p. 287.

declaraciones, acciones etc. Porras Nadales¹⁰⁶ nos señala, al respecto, el papel que juega la representación política en el Parlamento:

La representación política constituye el circuito estratégico central de las relaciones entre sociedad y estado pudiendo ser definida como un proceso intercomunicativo basado en la trasmisión de la voz de los ciudadanos sobre la esfera pública. Se trata de un proceso de carácter selectivo, en el que opera una conversión de la pluralidad de intereses y de la multiplicidad de voluntades de individuos y grupos, hasta llegar a la unidad final de la voluntad del Estado.

En este circuito, que podría denominarse «proceso parlamentario», el carácter asambleario del Parlamento constituye un contexto propicio para la presencia de la pluralidad de intereses, opiniones y puntos de vista de toda la sociedad, los cuales no son capaces de ofrecer las demás instituciones del sistema político. Esa naturaleza plural y colectiva de flujo constante y autónomo permite la institucionalización de la administración del conflicto. Este es, quizá, uno de los aportes funcionales más importantes de los parlamentos en las democracias contemporáneas, debido a que las diferencias y discrepancias de la sociedad se traducen en una competencia pluralista, que podríamos denominar un «conflicto limitado»; es decir sin expresiones de antagonismos radicales que lleven a los individuos a situaciones extremas como las exterminaciones, aniquilaciones, persecuciones, destierros, ajusticiamientos, enfrentamientos físicos, etc. que pondrían en jaque, no sólo la vigencia del régimen político, sino de la comunidad política misma.

En este sentido la administración del conflicto en el parlamento «se lleva a cabo por un lado por medio de una sofisticada ritualización del propio conflicto que atribuye a las partes oponentes (y, por tanto, incluso a las minorías) roles, poderes y formas de expresión específicas [...] por otro lado incentivando un cierto grado de colaboración entre estos mismos partidos»¹⁰⁷

Esta condición dinámica, conflictiva y agonal de la política se mediatiza, racionaliza, formaliza en el intricado proceso parlamentario y uno de los instrumentos que hacen posible este proceso es la agenda parlamentaria.

La agenda parlamentaria, además de ser el documento material, es el instrumento a través del cual se expresan los acuerdos previos a los que arriban los representantes, producto de los complejos y alambicados procesos previos de agregación y combinación de intereses. Estos se producen desde las bases mismas de la sociedad, hasta los procesos de negociación y conflicto, en el marco de los procedimientos formales contemplados en la institución y, sobre los cuales, se organizan los procesos de deliberación y debate a fin de traducir las demandas particulares en decisiones colegiadas impregnadas de racionalidad, formalidad y legitimidad.

En este sentido la agenda política se constituye en un elemento real y formal de intermediación entre la sociedad y el Estado, donde intervienen instituciones intermedias como los grupos de presión y de interés, los partidos políticos, entre otras instituciones de la sociedad.

En este proceso el Consejo Directivo —que agrupa a los directivos del parlamento y a los representantes de los diversos grupos parlamentarios y se conforma sobre la base de la pluralidad y la proporcionalidad que le fuera otorgada por la población producto de las elecciones— juega un papel crucial al ser el órgano responsable del establecimiento de la agenda. Así, el Reglamento del Congreso de la República del Perú, establece:

El Consejo Directivo del Congreso

Artículo 30. *El Consejo Directivo está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios que se denominarán Directivos-Portavoces elegidos por su respectivo grupo. A cada Directivo-Portavoz titular*

¹⁰⁶ «El orden comunicativo de la Representación Política». En: Antonio J. Porras Nadales. El Debate sobre la crisis de la Representación Política. Ed. Tecnos. Madrid. 1996, pp. 149.

¹⁰⁷ Mauricio Cotta, op. cit., p. 301.

corresponderá un suplente elegido por cada Grupo Parlamentario. En la conformación del Consejo Directivo se cuidará procurando guardar similar proporcionalidad a la que exista entre los Grupos Parlamentarios en la distribución de escaños en el Pleno del Congreso. Tiene las siguientes funciones y atribuciones:

[...]

e) Aprobar la agenda de cada sesión del Pleno, definiendo los proyectos que se tratarán en la orden del día de la sesión, poniéndolas en conocimiento de los Congresistas veinticuatro horas antes del inicio de la sesión [...]

Así, pues, cada grupo político o parlamentario interviene en la conformación de la agenda, naturalmente sujeto al peso político que le corresponde. Aquí cobra vigencia plena el principio de las mayorías quienes tienen una mayor prerrogativa frente a las minorías o grupos minoritarios.

4.2. LA AGENDA PARLAMENTARIA COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

La agenda parlamentaria, como mencionáramos anteriormente, representa la formalización de un momento intermedio que refleja los acuerdos previos, los consensos parciales a los que arriban los representantes y sobre los cuales girarán los debates y discusiones finales que darán lugar a las decisiones que tome el parlamento.

Es el punto significativo y determinante en el que la sociedad a través de sus representantes logra poner en el tapete o partidur sus demandas, situación que evidencia y expresa al mismo tiempo la importancia y relevancia (peso político específico) que tienen los sectores que las propugnan, situación diferente a las demandas que no llegan a formar parte de la agenda, es decir que se quedaron en el camino producto de las reglas de juego político, o de las demandas que ni siquiera ingresaron al circuito político debido a las barreras de entrada que los sistemas políticos desarrollan a fin de no colapsar frente a una sobrecarga de demandas.

Así el conjunto de los temas, proyectos y asuntos que figuran en la agenda constituye la expresión de la sociedad misma en determinado momento. En este sentido se espera que exista una correlación entre lo que la sociedad espera y lo que los representantes hacen. La correspondencia nos permitirá hablar de la existencia de una legitimidad particular denominada por los especialistas legitimidad específica.

4.3. NATURALEZA DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA

En el sentido filosófico, la legitimidad hace referencia a las razones y valores morales que atribuyen al poder político el derecho de gobernar y a exigir obediencia. En este sentido, la legitimidad posee una dimensión normativa o prescriptiva, lo que da lugar a teorías normativas como la liberal-social de Rawls; la neoliberal de Nozick; la teocrática deliberativa de Habermas; y la liberal comunitarista de Taylor. Estas cuatro teorías reconocen los derechos y libertades individuales como un requisito de legitimidad política.

Al respecto, Habermas, (1986) propone la siguiente noción de legitimidad:

Por legitimidad entiendo el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento. La pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía —en el plano de la integración social— de una identidad social determinada por vías normativas. Las legitimaciones sirven para hacer efectiva esa pretensión, esto es: para mostrar cómo y por qué las instituciones existentes (o las recomendadas) son adecuadas para emplear el poder político en forma tal que lleguen a realizarse los valores constitutivos de la identidad de la sociedad. El que las legitimaciones sean convincentes o que la gente crea en ellas es algo que depende, a todas luces, de motivos empíricos.

En el sentido jurídico del término, podemos decir que la legitimidad está asociada con la idea de legalidad. La frase «lo que es legal, es legítimo» termina describiendo claramente la idea. Así, el problema de la legitimidad del Parlamento podría concluirse con el juicio referido a su representatividad democrática: si en su elección se

cumplió con los requisitos del debido proceso, en cuanto al respeto de las libertades y en cuanto a su conformación —es decir, si se guardó especial cuidado en garantizar la reproducción de las principales características de la sociedad, en términos socioeconómicos, geográficos y políticos— entonces podemos concluir la legitimidad del mismo.

Sin embargo, la legitimidad política hace referencia a la aceptación del poder político por parte de los miembros del sistema político, sobre todo de los ciudadanos. Así la legitimidad política muestra una dimensión descriptiva y su desarrollo teórico tiene su antecedente con el planteamiento de Max Weber.¹⁰⁸ Este autor sostiene que una de las bases principales del poder es la creencia en su legitimidad y, en este sentido, los tipos de poder pueden distinguirse por la naturaleza de su legitimidad. El tal sentido, desarrolla tres formas puras de poder a las que les corresponde tres formas de legitimidad:

1. **Racional.** Basada en la creencia de la legalidad de los ordenamientos establecidos y del derecho a mandar de los llamados a ejercer el poder (Poder Legal)
2. **Tradicional.** Basada en la «creencia cotidiana, en el carácter sagrado de las tradiciones que son válidas desde siempre», y en el derecho a mandar de aquellos que encarnan posiciones de autoridad. (Poder tradicional)
3. **Carismática.** Que descansa en la entrega extraordinaria al carácter sagrado o al valor ejemplar de una persona, y a los ordenamientos revelados o creados por esta (Poder carismático)

Los teóricos contemporáneos han precisado el término al punto de poner pautas para su aplicación. De esta manera se han proporcionado indicadores que permitan hablar de la legitimidad de las instituciones en términos políticos. Así Lipset Seymour Martín señala que la legitimidad «implica la capacidad del sistema para crear y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieron haber sido establecidas», Juan J. Linz, por su parte, la define como «la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haberse establecido y que, por tanto, pueden exigir obediencia.» Asimismo, David Easton considera que la legitimidad es «como una fuente de apoyo difuso que se orienta a las autoridades y al régimen». Para completar el ciclo de desarrollo del concepto, Leonardo Morlino¹⁰⁹ —apoyándose en la distinción que hace David Easton— distingue por analogía dos tipos de legitimidad: específica y difusa.

El autor considera la legitimidad específica, como un conjunto de actividades de adhesión al régimen y a las autoridades, debido a la satisfacción de determinadas demandas, por medio de determinados actos del gobierno; asimismo, considera que la legitimidad difusa no se refiere a «outputs» particulares sino que tiene sus orígenes en otros factores más generales como el sentido de la confianza en las instituciones y en las autoridades, así como la existencia de una larga tradición de las instituciones.

Así podemos afirmar que, mientras la legitimidad difusa hunde sus raíces en factores anteriores que pudieran reconducir a la cultura política de la gente —como la tradición, la confianza en los líderes, la presencia de valores predeterminados en la sociedad y por último la adhesión a ciertas ideologías— la legitimidad específica es producto o consecuencia de los actos específicos que realiza el gobierno a través de sus representantes; es decir, está directamente relacionada con las decisiones que toman las autoridades titulares de las instituciones del sistema político.

4.4. LA AGENDA PARLAMENTARIA Y SU EXPRESIÓN DE LEGITIMIDAD

En este sentido, la agenda parlamentaria constituye una expresión específica de las acciones de los representantes y traduce, momentáneamente, el conjunto de demandas más resaltantes de la población sometidas a las reglas de

¹⁰⁸ Max Weber. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México. 2008, pp. 170-173.

¹⁰⁹ Morlino Leonardo. Cómo cambian los regímenes políticos. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1985, pp. 182-189.

juego político, a los arreglos institucionales destinados a traducir demandas particulares en decisiones propias de la voluntad popular y, por consiguiente, de naturaleza vinculante.

Cabe resaltar la naturaleza temporal e intermediaria de la Agenda Parlamentaria. En el primer caso, porque corresponde a un momento político en el que las fuerzas políticas, institucionalizadas en el parlamento, («grupos parlamentarios» para el caso peruano), utilizan su prerrogativas (número de votos, recursos de derecho parlamentario y práctica parlamentaria, etc.) y despliegan todo su potencial (negociaciones, recursos de argumentación y oratoria etc.) para traducir sus contenidos en decisiones investidas de toda autoridad o por el contrario para impedir su realización. En el segundo caso (como elemento intermediario) la agenda constituye un instrumento que permite la pluralidad de la representación, es decir, que tanto los grupos mayoritarios como los minoritarios, tengan la posibilidad de proponer demandas, iniciativas, mociones, etc., en la arena política del debate y la discusión. De esta manera, la ciudadanía no sólo tiene la oportunidad de informarse sino también de intervenir indirectamente, desde la formación de una opinión pública hasta el despliegue de acciones individuales; desde la más simple hasta la más compleja; sea por el medio que sea, desde la conformación de grupos de protesta hasta la revuelta popular.

En conclusión, se puede afirmar que la agenda parlamentaria, además de ser un documento formal, es el instrumento fundamental sobre el cual los ciudadanos —a través de sus representantes que son expresión de las fuerzas reales políticas más relevantes del país sea en su condición de mayoría o minoría, de gobierno u oposición— pueden incorporar y/o transmitir en el proceso de la toma de decisiones, sus expresiones en tanto intereses, deseos, necesidades y aspiraciones, razón por la que se le atribuye su condición de instrumento de legitimación del quehacer parlamentario.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN CUARTA

SOBRE EL REPRESENTANTE, SUS FUNCIONES Y LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

La representación es un concepto dinámico que alude a una relación intersubjetiva, ancla en una «sensación representativa» que se puede traducir en la creencia y el convencimiento de que A está representado por B.

El representante es aquel que cumple la función de evocar aquello que está ausente y que realiza la doble condición de representatividad y legitimidad, manifestada desde la mera evocación misma hasta la actuación en determinado sentido.

¿Cómo se representa y a quien se representa? Se supera la respuesta medieval que propone la representación del electorado por parte del representante en la condición de delegado, también se supera la solución renacentista que plantea la representación de la nación

Una versión moderna de la representación recoge los fundamentos originarios que le otorgan sentido y funcionalidad, que exige se repare en las nociones «responsiveness», «accountability» y «removability», así como, distinguir dos componentes básicos para referirnos a la representación política moderna; la representatividad y la responsabilidad.

La representatividad se refiere a la característica o la propiedad común a ambas partes de la relación, representante y representado. La responsabilidad como concepto es más amplio e implica «el control de los representantes por parte de los representados» en el sentido anglosajón del término «responsiveness» que hace referencia a una especial sensibilidad y reactividad del representante frente a los representados y que podemos llamarlo en español como «responsividad».

Sus componentes como indicadores y referentes reales de función son; la responsividad política, responsividad por servicios, responsividad por distribución y responsividad simbólica.

Concebir la representación política democrática teniendo en cuenta dicho elementos implica entenderla de manera sistémica y procesal que requiere de un mutuo ajuste e incremental entre representantes y representados, través de una gestión permanente que no se circunscriba a los periodos electorales o que se agote en la elección misma.

En esta concepción democrática de la representación política se pueden identificar algunas funciones específicas, es el caso de las que resultaron de una investigación empírica ambiciosa que se realizó el año 2010 en Perú, que recogió las perspectivas de los representados, como no se hizo antes y que permitió esbozar un conjunto de actividades que pueden enmarcarse en la noción de «Gestión de la Representación Política» y que son: la gestión y atención de las demandas ciudadanas; la fiscalización de la agenda regional; el procesamiento de las denuncias; el apoyo y coordinación con la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República; la mediación en los conflictos sociales; y las actividades de fiscalización y control.

SOBRE LA PARTICIPACIÓN DEL REPRESENTADO EN LAS FUNCIONES CONGRESALES

Se puede definir a la participación ciudadana como el conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de interés dominante.

Pueden manifestarse de diversas formas y variedades y su naturaleza dependerá de la cultura política en la que se desarrolla.

La participación de los representados en el Congreso constituye el insumo que le otorga sentido y contenido a la representación y posibilita la conexión real entre la sociedad y el Estado, fortaleciendo la relación entre representados y representantes sin buscar anularlos o remplazarlos.

Para permitir y promover ello la legislación peruana contempla algunas instituciones y procedimientos que lo regulan, como es el caso de los principios constitucionales que se refieren a la elección de autoridades, el derecho al acceso de los cargos de elección popular, el derecho de petición, el derecho de participar en las organizaciones políticas y las instituciones de participación ciudadana contempladas en la ley N° 26300 referidos a la Participación y Control Ciudadano entre otros.

En ese marco se han identificado procedimientos específicos de participación entre representantes y representados agrupables en tres niveles con procedimientos específicos y que corresponden a diferentes momentos del proceso político. Primero, entre los representantes (individualmente) y sus respectivos electores, entre las Comisiones ordinarias y los representados, y finalmente entre el Congreso como institución y los ciudadanos.

SOBRE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DEL CONGRESO EN LA RELACIÓN CON LOS REPRESENTADOS

Las instituciones parlamentarios en el afán de fidelizar o encontrar nuevas maneras de vincularse con los ciudadanos, desarrollan nuevas estrategias de vínculo y relación. Así se pueden mencionar algunos ejemplos desarrollados por el Congreso peruano como: **las oficinas descentralizadas de los parlamentarios**, como espacios que permiten el trato directo entre el congresista y los ciudadanos, que es el trato más eficiente y genuino desde el punto de vista de la representación, ya que un gran porcentaje de ciudadanos no tienen acceso a las herramientas virtuales o a los medios televisivos, por lo que dependen de la voluntad de su representante de visitar su localidad para lograr algún tipo de contacto con el mismo. **Las reuniones descentralizadas de los órganos directivos del Congreso con autoridades de nivel intermedio y la sociedad civil**, que son reuniones de trabajo o sesiones que involucran al Presidente del Congreso, a los miembros de la Mesa Directiva y a los Congresistas de determinada circunscripción electoral y, asimismo, a sus autoridades de determinada circunscripción electoral como el presidente de la región y los alcaldes provinciales con el objetivo de constituir una plataforma para el debate, discusión y el arribo de compromisos para la solución de problemas o necesidades de las regiones en el marco de las atribuciones del Congreso. **La semana de representación parlamentaria**, que consiste en promover el desplazamiento de los parlamentarios a sus respectivos distritos electorales por el lapso de una semana, a fin de que puedan desempeñar la función de representación, suspendiendo las sesiones en comisiones, las sesiones plenarias y cualquier otra actividad de índole legislativo que se puedan desarrollar en su sede central. **Y los plenos descentralizados** que radica en el desplazamiento de todos los parlamentarios a una determinada circunscripción electoral, con el fin de realizar una sesión plenaria y, al mismo tiempo, promover la visita de los parlamentarios a cada uno de los distritos de la circunscripción electoral con la finalidad de realizar además de una sesión plenaria, audiencias públicas con los respectivos alcaldes para recoger las demandas y conocer la problemática de la población.

SOBRE LA AGENDA PARLAMENTARIA COMO INSTRUMENTO DE INTERMEDIACIÓN POLÍTICA Y DE LEGITIMACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

La agenda parlamentaria, además de ser el documento material que contiene la relación de mociones y proyectos a tratarse en las sesiones del Parlamento, es el instrumento a través del cual se expresan los acuerdos previos a los que arriban los representantes, producto de los complejos y alambicados procesos previos de agregación y combinación de intereses.

En este proceso el Consejo Directivo, que agrupa a los directivos del parlamento y a los representantes de los diversos grupos parlamentarios, juega un papel crucial al ser el órgano responsable del establecimiento de la agenda

La agenda parlamentaria representa la formalización de un momento intermedio que refleja los acuerdos previos, los consensos parciales a los que arriban los representantes y sobre los cuales girarán los debates y discusiones finales que darán lugar a las decisiones que tome el parlamento.

El conjunto de los temas, proyectos y asuntos que figuran en la agenda constituye la expresión de la sociedad misma en determinado momento refleja una correlación entre lo que la sociedad espera y lo que los representantes hacen. La correspondencia nos permitirá hablar de la existencia de una legitimidad particular denominada por los especialistas legitimidad específica en el proceso de la legitimación de la representación.

Cabe precisar en la comprensión de la legitimidad general a partir de la ponderación de sus dos aspectos; la legitimidad específica, que hace referencia a las actividades de adhesión al régimen y a las autoridades por parte de la población, debido a la satisfacción de determinadas demandas, por medio de determinados actos del gobierno y la legitimidad difusa tiene sus orígenes en otros factores más generales como el sentido de la confianza en las instituciones y en las autoridades, así como la existencia de una larga tradición de las instituciones

Podemos concluir que la agenda como el instrumento fundamental sobre el cual los ciudadanos, a través de sus representantes, que son expresión de las fuerzas reales políticas más relevantes del país, sea en su condición de mayoría o minoría, de gobierno u oposición, pueden incorporar y/o transmitir en el proceso de la toma de decisiones al más alto nivel político, sus expresiones en tanto intereses, deseos, necesidades y aspiraciones, razón por la que se le atribuye su condición de instrumento de legitimación del quehacer parlamentario.

BIBLIOGRAFÍA

- 1988 BERNARD Manin. *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial. Madrid.
- 1996 CAMINO Badia, Miquel. *Manual de Ciencia Política*. ed. Tecnos. Madrid.
- 2011 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Guía de Gestión de la Representación Política*. Lima.
- 2011 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Curso a Distancia «Ciudadanía y Política» Curso V. Participación Política y Ciudadanía*. Lima.
- 1992 CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS. *Estructura y Funcionamiento*. Congressional Quarterly Inc. Ed Limusa. México.
- 2003 DEL ÁGUILA Rafael. *Manual de Ciencia Política*. Ed. Trotta. Madrid.
- 2007 GARCÍA Guitian, Elena. «El discurso liberal: Democracia y Representación». En: Rafael del Águila y Fernando Vallespin. *La Democracia en sus textos*. Alianza Editorial. Madrid.
- 1985 MORLINO Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- 1991 PASQUINO Gianfranco y otros. *Manual de Ciencia Política*. Alianza Universidad. Textos. España.
- 1967 PITKIN Fenichel, Hanna. *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- 1996 PORRAS Nadales, Joaquín Antonio. *El debate sobre la crisis de la representación política*. Tecnos. España.
- 1992 SARTORI Giovanni. *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial. Madrid.
- 1996 SIEYES Emmanuel. *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*. Alianza Editorial. España.
- 2008 Max Weber. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- 2012 UNITED NATION AND INTER-PARLIAMENTARY UNION. *World E-Parlament 2012*. Prepared by the Global Centre for ICT in Parliament. United Nation.
- 2010 UNITED NATION AND INTER-PARLIAMENTARY UNION. *World E-Parlament 2010*. Prepared by the Global Centre for ICT in Parliament. United Nation.

Revistas y artículos

- 2003 LIRA Jorge y REYNAGA Yimy. *Manual de Terminología Parlamentaria*. Congreso de la República del Perú.
- 1998 SARTORI Giovanni. «En Defensa de la Representación Política». Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados de España, con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución Española de 1978. Diciembre de 1998
- 1987 RODRIGUEZ Díaz, Ángel. «Un Marco para el Análisis de la Representación Política en los sistemas democráticos». En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 58. Octubre-diciembre 1987.

Documentos

Constitución Política del Perú. 1993.

Reglamento del Congreso de la República

DE ROY BLUNT, *Establecimiento de una Oficina Congresal*. Coordinador de la Bancada del Partido Republicano de La Cámara de Los Representantes.