

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA:

LAS PERSPECTIVAS DE LOS CIUDADANOS Y LOS DIPUTADOS

Pablo Oñate

Universidad de Valencia

Publicado en Francisco J. Llera (ed.), *Desafección política y regeneración democrática: diagnósticos y propuestas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016

1. INTRODUCCIÓN

“¡No nos representan!”. Este lema, coreado en un gran número de manifestaciones ciudadanas surgidas a partir de la movilización del 15-M (de 2011) y repetido con posterioridad en una diversidad de actos públicos, resume contundentemente una opinión considerablemente extendida también entre ciudadanos que no acudieron a esas llamadas de las *nuevas* movilizaciones. Cuando se pregunta a los ciudadanos qué quieren decir con afirmaciones de ese tipo, los entrevistados apuntan a explicaciones que tienen que ver tanto con la forma en la que los parlamentarios ejercen la representación (lejanía y ausencia de *responsiveness* y *accountability*), como con el contenido de esa representación (que lo que los diputados representan está lejos de los intereses, necesidades y demandas de la ciudadanía).

Al mismo tiempo, cuando se pregunta a los parlamentarios, ellos parecen convencidos de estar considerablemente al tanto de los problemas, demandas y necesidades de los ciudadanos, afirmando que mantienen contactos frecuentes e intensos con la ciudadanía y con plurales grupos sociales, cuyos intereses tienen en cuenta y guían su actividad (Camacho y Oñate, 2014). No obstante, al analizar las respectivas opiniones de ciudadanos y de parlamentarios sobre diversos aspectos acerca del ejercicio de la representación política surgen gran número de incongruencias y posturas divergentes (Méndez Lago y Martínez, 2002; Méndez Lago 2006).

Esas actitudes negativas que los ciudadanos manifiestan hacia la representación y los parlamentarios deben enmarcarse en la “crisis”, el “malestar” o la “fatiga” democrática generalmente observada (en España y en otros países de su entorno) (Dalton 1999 y 2004; Klingemann, 1999; Norris, 1999; Dalhberg et al., 2013). También

ha de considerarse que esas actitudes son coherentes con las pautas de la cultura política que han caracterizado a los españoles desde la Transición a la democracia: extendida apatía política, desinterés, desafección y desconfianza hacia la política, cinismo democrático, etcétera.

Pero más allá de esas consideraciones generales, también debe tenerse en cuenta que muchos de estos indicadores evolucionaron a peor con la crisis económica surgida en 2008 y su posterior gestión. En los comicios locales y autonómicos de mayo de 2015 se registraron importantes cambios en el comportamiento electoral de los ciudadanos, que apuntaban a una mayor fluidez del voto y a un notable incremento en la fragmentación de los sistemas de partidos resultantes, con la incursión (electoralmente exitosa) de al menos dos formaciones “emergentes”, Ciudadanos y Podemos, que se presentaban como alternativas a los partidos tradicionales. Estas formaciones están imponiendo desde entonces nuevos estilos y formas de hacer política en el plano de la regeneración democrática -de los que los partidos tradicionales se están contagiando-. Estas “nuevas formas” de hacer política tienen bastante que ver con las dinámicas observadas en otros países, en el contexto de los efectos del cambio cultural que las sociedades occidentales estarían experimentando en las últimas cuatro décadas (Oñate, 2013).

Hay bastantes indicadores que manifiestan esas considerables incongruencias o diferencias en la forma en la que la ciudadanía española y sus parlamentarios conciben cómo la representación debe ejercerse: esas diferencias se observan en relación con las razones por las que los diputados se presentan a una elección, a quién representan y deben representar los diputados, las opiniones que éstos deben tomar en cuenta cuando adoptan decisiones en el Parlamento, la relevancia que tiene cada una de las distintas actividades representativas, cómo debería votar un diputado cuando tenga una posición política distinta de la de su partido sobre el asunto sometido a decisión, qué imagen provocaría un diputado que votara rompiendo la disciplina de partido, etcétera¹. Las opiniones de ciudadanos y de parlamentarios sobre estas cuestiones están considerablemente alejadas: manifiestan claras incongruencias que evidencian la muy distinta manera que tienen de entender las actividades representativas. Esas importantes diferencias respecto de cuestiones específicas de la actividad representativa recomienda estudiar las respectivas concepciones de la representación, pues bien pudiera ocurrir, simplemente, que ciudadanos y parlamentarios entiendan esa relación de forma distinta. Desconocerlo –y, en su caso, no ponerle remedio- podría coadyuvar al incremento de las actitudes de cinismo y desafección democrática ciudadana hacia las instituciones políticas.

En las siguientes páginas se analizarán las concepciones que de la representación tienen los ciudadanos y los parlamentarios españoles, al objeto de determinar el grado de (in)congruencia que hay entre ellas y que podría condicionar negativamente la

¹ Estudios del Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), número 2240 (1997), “Ciudadanos ante la política I”, 2250 (1997) “Élites parlamentarias”, 2588 (2005) “Representación y participación política en España”, 2827 (2009-2011) “Élites políticas en España”, y 2930 (2012) “Congruencia ideológica entre electores y representantes políticos”.

satisfacción de los ciudadanos con la práctica de la representación parlamentaria y, así, con el funcionamiento de la democracia y su legitimidad. Mi intención es arrojar luz en la explicación de ese sentimiento ciudadano de no estar bien representados. Para ello, a continuación presentaré someramente distintas propuestas metodológicas para analizar empíricamente las concepciones o el ejercicio de la representación, centrándome en la formulada por Andeweg y Thomassen (2005) que, entiendo, resulta el mejor modelo analítico para capturar los aspectos más relevantes de las concepciones de la representación. En el segundo apartado aplicaré ese modelo para analizar las concepciones de la representación de los ciudadanos (intentando explicarlas en función de variables sociodemográficas y políticas consideradas relevantes para el objeto). En la tercera sección se usará el mismo modelo para determinar cuáles son las de los diputados estatales y autonómicos², al objeto de contrastar la siguiente hipótesis: *la insatisfacción de los ciudadanos españoles con la representación que ejercen sus parlamentarios está basada en un amplio gap (distancia o incongruencia) en sus respectivas concepciones de la representación*. Mi propósito es proporcionar evidencia de esa incongruencia entre las concepciones de la representación política entre ciudadanos y parlamentarios. Se trata de un primer trabajo exploratorio que habrá de ser continuado con otras aproximaciones y mayor cantidad de datos para hallar relaciones causales que puedan dar cuenta de los factores que en mayor medida inciden en las diferencias.

La representación ha sido profusamente estudiada en las últimas décadas desde distintos enfoques, tanto desde los normativos (Urbinati y Warren, 2008; Mansbridge, 2003 y 2011; Montanaro, 2010; Saward, 2010; Disch, 2011) como desde los empíricos (Esaïasson y Holmberg, 1996; Müller, y Saalfeld, 1997; Andeweg y Thomassen, 2005; Blomgren y Rozenber, 2012; Deschouwer y Depauw, 2014). Esta abundancia de estudios prueba que la representación puede ser abordada desde puntos de vista muy distintos, dadas su naturaleza y práctica polifacéticas y altamente complejas (Pitkin, 1967). Parte de esas investigaciones han analizado empíricamente sus diversos ámbitos, dimensiones y elementos, tratando de operacionalizarlos para captar concepciones o modelos normativos (tanto de ciudadanos como de diputados), así como actitudes de los ciudadanos respecto del grado de satisfacción con la forma en la que son representados por los parlamentarios, sus líderes o los partidos políticos, en general. Estas contribuciones también han estudiado el grado de congruencia o incongruencia entre las respectivas concepciones de la representación de ciudadanos y parlamentarios, así como las diferencias existentes entre las concepciones y las percepciones sobre la práctica efectiva de la representación que tienen los ciudadanos, considerando consecuencias que esas diferencias podrían tener ulteriormente para la calidad de la democracia y su legitimidad (Andeweg y Thomassen, 2005; Belchior y Teixeira, 2015; von Schoultz y Wass, 2015).

² Se analizarán las concepciones de los diputados del Congreso de los Diputados así como de los Parlamentos Autonómicos de Andalucía, País Vasco, Cataluña y Valencia. Los datos proceden del Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), del Observatorio de Política Autonómica (OPA) y del *Proyecto PARTIREP*, del que el autor ha dirigido la investigación en España.

Hanna F. Pitkin (1967) diferenció al menos cuatro dimensiones que deberían ser tenidas en cuenta al abordar el estudio comprensivo de la representación: *formal*, *descriptiva*, *sustantiva* y *simbólica*. Las cuatro dimensiones están interconectadas como partes necesarias de un fenómeno complejo y poliédrico, afectando a distintas facetas de una misma relación entre ciudadanos y los que les representan. Pitkin no proporcionó un esquema para operacionalizar esas dimensiones, lo que han intentado algunos investigadores con posterioridad. Algunos autores echan de menos, en todo caso, un modelo de representación integrado que cubra adecuadamente esa laguna (Schwindt-Bayer and Mishler, 2005).

Desde una perspectiva más empírica, Eulau y sus colaboradores (Eulau et al., 1959) diseñaron un esquema para el estudio de la representación basado en dos dimensiones, a partir del trabajo de Burke y la idea de roles que los parlamentarios realizarían en su trabajo: diferenciaron (a efectos analíticos) entre el “estilo” y el “foco” de la representación. El *estilo* se refiere a cómo la representación es ejercida, diferenciando entre el modelo del “delgado” *versus* el del “trustee”, a los que más tarde añadirían el del “político”. El *foco*, por su parte, se refiere a los intereses que son representados: inicialmente, los nacionales *versus* los locales, el todo o la parte, aunque posteriormente consideraron que podría haber otros *foci* no mutuamente excluyentes, ya fueran territoriales o no territoriales (de los partidos políticos, étnicos, de grupos sociales específicos, de clase, etcétera). Los diputados priorizarían un rol frente a otros, condicionados por variables institucionales que configuran su campo de acción (variables como el sistema electoral, el proceso de selección de candidatos, el reglamento de la cámara, la existencia de distintos niveles de gobierno, o el tipo de partido, entre otras). Por supuesto, las pautas de cultura política configuran otra variable a tener en cuenta en el análisis de los roles de los diputados (Norton, 2002; Müller, y Saalfeld, 1997; Blomgren y Rozenber, 2012).

Pero estas categorías presentan ciertos problemas: como apuntaron Thosassen (1994) y Andeweg y Thomassen (2005), los modelos *trustee* y *delegate* de representación podría, posiblemente darse a la vez, dependiendo que primara una u otra en el asunto concreto. Además, estos autores no tomaron en consideración los efectos y distorsiones que en ese esquema tendrían los partidos políticos omnipresentes que –al menos en el caso de los sistemas parlamentarios europeos- juegan un decisivo papel respecto de la actividad de los diputados. En estos sistemas, donde los partidos están altamente centralizados, jerarquizados y disciplinados, la mayor parte de los diputados actuarán como *delegados del partido*, más que como representantes delegados o trustees de los ciudadanos, aproximándose al modelo del *responsible party model* (Converse and Pierce, 1986). Por lo que se refiere al *focus* (*foci*), los partidos políticos probablemente imponen, también, sus puntos de vista sobre las opiniones de los diputados a la hora de la votación en la cámara. Y el mismo diputado puede actuar representando intereses nacionales, regionales o locales, de grupos específicos, o del partido en distintos momentos de su actividad: podría haber, incluso, simultáneamente diversos *foci*.

Para evitar esos inconvenientes de las categorías de análisis mencionadas, Andeweg y Thomassen (2005) elaboraron una propuesta para estudiar las relaciones de representación basada en el marco *principal-agente* de la microeconomía (Bendor, Glazer y Hammond, 2001): desde esta perspectiva, la representación puede analizarse como una relación entre representados o votantes (principal) y representantes –ya sean un partido o un diputado en particular- (agentes). Esta tipología de análisis se basa en dos elementos: el primero viene dado por la dirección de la relación de la representación, dependiendo de que consista principalmente en una transformación lo más ajustada posible de intereses, demandas y preferencias políticas de los representados en políticas y decisiones que los diputados hacen en el parlamento (*bottom-up*) o de que esa relación consista principalmente en la implementación de decisiones por parte del diputado (o su partido) que más tarde explicará a los electores para ganar su apoyo o aprobación para las mismas (*top-down*). Esaiasson y Holmberg (1996) consideraron que la *responsiveness* era la clave en la concepción *bottom-up*, mientras que la *accountability* era la clave de bóveda en la manera *top-down* de entender la relación representativa. Las premisas en este modelo son, por un lado, que los ciudadanos tienen preferencias y que existen mecanismos para que el diputado o su partido puedan medirlas adecuadamente; por el otro, que los ciudadanos estarán interesados en hacerse con un cierto grado de información acerca de la actividad de sus diputados o partidos para emitir su sufragio como “ciudadanos informados”.

El segundo elemento de la tipología de Andeweg y Thomassen es el momento en el que los representados ejercen prioritariamente el control sobre los representantes, para evitar que el agente actúe de forma distinta a como el principal quiere (de forma contraria a los intereses y demandas o expectativas de éste): en este sentido, el voto puede ser entendido como un instrumento de control prioritariamente *ex ante* o prioritariamente *ex post*, en una concepción similar a la que Mansbridge (2003) llama representación *promissory* y/o *anticipatory*. En este elemento, la clave es la *delegación* o la *autorización* que hacen los electores.

El objetivo consistiría en medir dónde se ubican electores y diputados en relación con ambos elementos y en qué grado hay coincidencia en sus concepciones de la representación. Midiéndolas como categorías dicotómicas, este enfoque bidimensional permite construir una matriz con cuatro posibles combinaciones, dependiendo de la dirección priorizada en la representación (*bottom-up*/desde abajo *versus* *top-down*/desde arriba) y el momento en el que se concibe que se ejerce prioritariamente el mecanismo de control (ex-ante *versus* ex-post, cuando los electores votan principalmente de forma prospectiva o retrospectiva). Esas combinaciones suponen una tipología de cuatro tipos ideales de modelos de concepción de representación política que se pueden resumir como se recoge en la figura 1.

Figura 1. Modelos de representación política

	Mecanismo de control
--	----------------------

		Ex-ante	Ex-post
Dirección de la relación de presentación	Top-down/ Desde arriba	<i>autorización</i>	<i>accountability</i>
	Bottom-up/ Desde abajo	<i>delegación</i>	<i>responsiveness</i>
Fuente: Andeweg y Thomassen (2005: 512).			

En el *modelo de autorización* los representantes o los partidos elaboran programas electorales con la esperanza de atraer a los ciudadanos, que les votarán en la confianza de que los diputados desarrollen esos programas a lo largo de la legislatura (como en el modelo del *sistema de partido responsable*). Como Andeweg y Thomassen (2005: 513) señalaron, este modelo implica que cuando los ciudadanos votan, emiten un mandato a sus diputados en el sentido de que implementen sus programas electorales (bien porque coinciden con ideas previas que los electores tienen o bien porque a los votantes les convence lo que los diputados o sus partidos les proponen), suponiendo que hay distintas alternativas y que los electores son capaces de diferenciarlas y las diferencian en una competición real y abierta. Este modelo también implica que la agenda política es altamente predecible.

En el *modelo de delegación* se presupone que los electores tienen ideas y opiniones políticas, y que esperan que los representantes las agreguen en sus programas electorales, así como que los diputados cumplan lo que prometen en la campaña electoral. Este modelo de representación también presupone que la agenda política es altamente predecible, como señalaron Andeweg y Thomassen (2005: 512).

El tercer modelo de representación, el de *accountability*, concibe al representante (o su partido) como un empresario que proactivamente busca y fomenta ideas y decisiones que sus futuros potenciales votantes valorarán (Brennan y Hamlin, 1999: 115) y preferirán frente a las de los competidores. Este modelo presupone que los ciudadanos pueden no tener ideas y preferencias exógenas previas o estables propias, y que la agenda política puede variar con el curso del tiempo.

Finalmente, el modelo de *responsiveness* implica que el representante (o su partido) capta las preferencias y opiniones políticas exógenas de los ciudadanos y las implementará para agradar a sus futuros potenciales votantes. Este modelo presupone que los ciudadanos tienen esas preferencias y que los representantes (y sus probablemente débiles partidos) están al tanto de ellas y las adoptan para lograr su voto en la siguiente elección.

Esta tipología supone una convincente forma de medir las concepciones de la representación (de ciudadanos o de diputados), evitando los inconvenientes de las propuestas previas, sin perjuicio de que sea complementada con aportaciones de otros indicadores relativos a algún aspecto concreto –sustantivo o procedimental– acerca de la relación representativa.

2. LAS CONCEPCIONES DE LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS

La mayoría de los ciudadanos españoles (hasta el 70 por ciento) parecen estar convencidos de que el voto es un instrumento relevante para influir en las decisiones políticas. “Votar en una elección” es considerado importante para ser un “buen ciudadano”: está valorado con un 8,6 (de media) en una escala de 10 puntos en una lista de acciones que alguien debería realizar para ser considerado tal. Al mismo tiempo, los parlamentos (nacional o autonómico) suscitan una confianza mayor que otras instituciones sociales o políticas relevantes³.

A la vez, en los últimos años las opiniones respecto de los partidos políticos han cambiado, reduciéndose el número de ciudadanos que tienen actitudes positivas, al menos en abstracto, sobre ellos. Hace años solían ser mayoritariamente considerados necesarios para la democracia (77 por ciento), instrumentos que permiten la participación ciudadana en el sistema político (75 por ciento), y mecanismos adecuados para la representación de intereses sociales (82 por ciento). Pero en la actualidad esas opiniones sobre los partidos no son tan claramente positivas y ese *apoyo difuso* (Easton) se ha reducido: sólo un 62 por ciento los considera necesarios para la democracia; sólo el 50 por ciento dice que son instrumentos que permiten la participación ciudadana; y sólo un 70 por ciento entiende que son mecanismos adecuados para representar los intereses sociales. Al mismo tiempo, sólo el 24 por ciento piensa que los partidos políticos se preocupan por lo que la gente piensa (solía ser el 50 por ciento hace pocos años), incluso si el 94 por ciento entiende que el hecho de que los partidos se preocupen por lo que la gente piensa es la característica más importante para considerar un sistema político como democrático⁴.

Estos datos hacen necesario estudiar cómo los ciudadanos españoles entienden la representación política, cómo de satisfechos se sienten respecto de la representación que ejercen sus diputados y hasta qué punto sus concepciones de representación coinciden con las de sus parlamentarios. Para hacerlo, comenzaremos por analizar si los ciudadanos piensan que la representación tendría que suponer prioritariamente una relación *top-down* (de arriba a abajo) o *bottom-up* (de abajo a arriba). Sorprendentemente, los datos apuntan a que la mayoría de ellos entienden la representación prioritariamente como una relación de arriba abajo que debería consistir prioritariamente en que los candidatos expongan lo que crean mejor para el país al efecto de tratar de convencer a los ciudadanos de ello, en vez de una relación de abajo a arriba, en la que los diputados deben guiarse tanto como sea posible por lo que sus votantes piensan y esperan (Tabla 1).

El otro elemento del modelo de Andeweg y Thomassen se refiere al momento en el que los ciudadanos ejercen el control sobre esos que les representan, para

³ Sólo el Rey, las Fuerzas Armadas y la policía, la Unión Europea y las organizaciones no gubernamentales suscitan mayor confianza entre los ciudadanos. Datos del Observatorio Político Autonómico (OPA, 2011).

⁴ Datos de Observatorio Político Autonómico (OPA, 2007 y 2011).

comprobar que los diputados se atienen en su actividad a lo que los electores esperan. La mayoría de españoles piensa que ese control debe ejercerse prioritariamente de forma retrospectiva (*ex post*), considerando lo que los representantes (o sus partidos) han hecho en la anterior legislatura, y no tanto teniendo en cuenta lo que prometen hacer en la próxima (tabla 1).

Tabla 1. Concepción de la representación de los ciudadanos españoles (en porcentajes)

Dirección prioritaria de la representación con diputados	Top-down (desde arriba)	62,8
	Bottom-up (desde abajo)	37,2
Momento prioritario del control sobre los diputados	Ex-ante (prospectivo)	35,5
	Ex-post (retrospectivo)	64,5

Fuente: OPA, 2011 (N = 1430; se excluyen los porcentajes de no sabe/no contesta). En la pregunta sobre el “momento de control”, se incluyó una tercera opción de respuesta (“ambos”). Dado que sólo un 10 por ciento de los entrevistados optó por esta posibilidad, fueron tratados como casos perdidos –dado que no suponían una gran cantidad de casos-.

Estos datos configuran unos patrones en cuanto al modelo de representación de los españoles un tanto peculiares, como se aprecia en la tabla 2: el modelo en torno al cual más ciudadanos se agregan (casi un 42 por ciento) es el de *accountability*, lo que parece bastante congruente con el tipo de partidos fuertes, cohesionados, sintéticos y artificiales que hay en España (Oñate, 2008); congruente con un electorado no muy proactivo ni involucrado políticamente, característico de la cultura política de los españoles; y congruente con un sistema parlamentario racionalizado en el que la separación de poderes es débil y los gobiernos de coalición no gozan de gran tradición (en el ámbito estatal no ha habido ninguno en 35 años de vida democrática). En el sistema político español, los representantes actúan conforme a las instrucciones de sus todopoderosos partidos o grupos parlamentarios y los votantes parecen conformarse como un electorado nacional, más que como el de una circunscripción electoral –tal y como Andeweg y Thomassen (2005: 214) sugirieron para este modelo.

Tabla 2. Modelos de representación de los ciudadanos españoles

			Mecanismo de control	
			Ex-ante	Ex-post
Dirección de la relación de representación	Top-down/ Desde arriba		20,7	41,6
	Bottom-up/ Desde		14,5	23,2

	abajo		
--	-------	--	--

Fuente: OPA, 2011. Cramers' V = .053 (sig. .049).

Aunque el modelo de *accountability* es el más popular, no es unánime: hay una mayoría de ciudadanos que parecen preferir un modelo de representación distinto, siendo el de *responsiveness* el siguiente por el que más ciudadanos parecen optar (aunque con bastantes menos partidarios que el primero): prefiriendo un control *ex post* y teniendo sus propias preferencias y opiniones, estos ciudadanos priorizan juzgar a sus representantes (o partidos) a la luz de su actividad previa. Esto es coherente con que el 95 por ciento de los españoles considere que los partidos políticos prometen demasiadas cosas que luego no pueden cumplir⁵.

Los ciudadanos que optan por los otros dos modelos prefieren ejercer un voto prospectivo, valorando *ex ante* los programas que candidatos y partidos les proponen, entre los que pueden encontrar la alternativa que más se asimila a la suya (modelo de *delegación*), o que ellos pueden encontrar más atractivos y convincentes (si no tienen preferencias previas definidas –modelo de *autorización*–). Aunque algunos de estos ciudadanos no confían en que los representantes o sus partidos vayan a cumplir su programa, votan por las siglas que prefieren⁶.

A la hora de tratar de explicar estas distintas formas de concebir la representación política llama la atención que la variable “grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia” no aparece como significativa para que un ciudadano se decante por uno u otro modelo de representación. La relación no es estadísticamente significativa aunque las cifras en cada modelo son considerablemente similares. Y lo mismo ocurre con la variable ideología del ciudadano: la variable no es suficientemente significativa (ya se consideren las ubicaciones ideológicas o en grupos ideológicos) si bien la distribución es muy parecida para cada modelo.

El nivel educativo del entrevistado sí es estadísticamente significativo y parece estar relacionado con ambos elementos del modelo de representación: podría esperarse que quienes tienen un nivel educativo más alto preferían una relación de representación tipo *bottom-up* (desde abajo) con sus diputados y un control ejercido de forma *ex post*. Pero los datos no parecen seguir estas pautas completamente. Lo hacen en cuanto al momento de control (tabla 3): quienes tienen mayores niveles educativos se decantan más por un tipo de control retrospectivo o *ex post*, para evaluar a sus diputados o partido en función de lo que han hecho con anterioridad. La preferencia por el tipo de dirección que la relación de representación debería suponer sí sigue la tendencia que podría esperarse a medida que el nivel educativo aumenta, excepto para los que tienen mayores

⁵ Fuente OPA, 2011, pregunta 8.

⁶ Un 85 por ciento de los entrevistados (OPA, 2011) respondieron que habían votado en las pasadas elecciones generales, aunque la participación real fue del 66 por ciento. No es posible, por tanto, comprobar cuántos de los que se decantan por un modelo de *delegación* o de *autorización* votaron efectivamente. Este desajuste entre las cifras de voto declarado y participación efectiva son habituales en España.

niveles educativos (tabla 4). Sorprendentemente estos últimos priorizan la relación *top-down* o desde arriba. Podría pensarse que ello expresa mayor nivel de cinismo democrático en relación con la capacidad de sus representantes/partidos para cumplir sus promesas electorales. Estos resultados no coinciden con las pautas halladas por Andeweg y Thomassen para los ciudadanos holandeses.

Tabla 3. Momento de control preferido, por nivel educativo (en porcentajes)

	<u>Sin estudios</u>	<u>Primarios</u>	<u>Secundarios</u>	<u>Universitarios</u>
Ex-ante/ prospectivo	48,6	40,9	38,0	27,9
Ex-post/ retrospectivo	51,4	59,1	62,0	72,1

Fuente: OPA, 2011. N = 1.429. Cramers' V = .124 (sig. .000).

Tabla 4. Dirección de la representación preferida, por nivel educativo (en porcentajes)

	<u>Sin estudios</u>	<u>Primarios</u>	<u>Secundarios</u>	<u>Universitarios</u>
<u>Top-down/ desde arriba</u>	65,0	64,0	56,0	67,9
<u>Bottom-up /Desde abajo</u>	35,0	36,0	44,0	32,1

Fuente: OPA, 2011. N = 1.670. Cramers' V = .105 (sig. .000).

3. LAS CONCEPCIONES DE LA REPRESENTACIÓN DE LOS DIPUTADOS

El panorama es considerablemente distinto cuando se analizan las concepciones de los diputados acerca de la representación. En términos generales, los representantes no son tan partidarios como los representados de reformar el sistema para introducir más mecanismos de democracia (y participación) directa (*referenda*): mientras que el 82,5 por ciento de los ciudadanos considera que esa debería ser una de las reformas prioritarias para mejorar la calidad democrática del sistema, sólo un 35,2 por ciento de los diputados comparte esa opinión (pese a que un 67 por ciento de los diputados entrevistados entiende que la celebración de *referenda* sobre las cuestiones políticas más importantes es relevante para que un país sea democrático). Al tiempo, el 92,2 por ciento de los diputados se manifiesta favorable a la creación de más oportunidades para que los ciudadanos puedan influir en la agenda política, y un 80 por ciento está a favor

de reformas para aumentar el número de procesos deliberativos en los que grupos de ciudadanos debatan y decidan en un asunto en particular⁷. Pero al mismo tiempo cuando se les pregunta a los parlamentarios si la decisión final en los asuntos importantes debería ser sometida a referéndum o adoptada por los diputados, las opiniones aparecen considerablemente divididas: el 35,8 por ciento se pronuncia por el uso del referéndum mientras que el 32,3 por ciento por que los diputados adopten la decisión final⁸.

En una línea similar, cuando se pregunta a los diputados acerca de las razones de la pérdida de confianza y apoyo ciudadano en los políticos y los partidos, sólo un 41,8 por ciento está de acuerdo con que una de las principales razones es que los partidos (y, así, los diputados) hacen demasiadas promesas en las que no se puede confiar. Y sólo un 21,4 por ciento manifiesta que esta pérdida de confianza se debe a que la mayoría de políticos están alejados de las preocupaciones de la gente⁹. Las diferencias con las opiniones de los ciudadanos respecto de estos aspectos de la representación son evidentes.

Si centramos nuestra atención en los modelos de representación que los diputados priorizan hallamos que la base de datos PARTIREP preguntó las cuestiones relativas a la dirección de la representación y al momento de control de forma ligeramente distinta que la encuesta del OPA, ofreciendo a los entrevistados una escala de 5 puntos entre las dos posiciones alternativas, abriendo la puerta a una posición “ambas” en cada pregunta. Pero dado que el número de entrevistados no es excesivamente alto (aproximadamente 250) y que un 33 por ciento optó por esta alternativa intermedia, no podemos tratarlos como *casos perdidos* a efectos de claridad analítica. Así, tenemos tres posibles respuestas de diputados respecto de la preferencia sobre la dirección de la relación representativa y el momento prioritario de control.

Los datos sobre la dirección preferida de la representación muestran que la mitad de los diputados dicen que la relación debe ser prioritariamente de tipo *bottom-up* o desde abajo (tabla 5), curiosamente al revés que lo observado al analizar las opiniones de los ciudadanos. Y sólo unos pocos entienden que esa relación debe ser prioritariamente de tipo *top-down* (desde arriba), también al revés de lo que opinan los representados. Estas cifras no son coherentes con las opiniones de los diputados sobre si las decisiones más importantes deben ser adoptadas por los electores, en un referéndum, o por los parlamentarios (entre los diputados las posiciones estaban equilibradamente divididas); ni tampoco lo son con las opiniones de los diputados acerca de si el número de *referenda* debería incrementarse (sólo un 35,2 por ciento lo cree así)¹⁰. En todo caso, podría argumentarse que estas variables no miden exactamente la misma cosa.

⁷ Para ciudadanos, OPA, 2011 (pregunta 16). Para diputados, PARTIREP, 2011 (preguntas 11 [N = 267] y 35 [N = 255]). Las preguntas son similares para ambos grupos: “¿En qué medida estaría Usted a favor de la introducción de reformas en el sistema político para ...?”.

⁸ PARTIREP, 2011 (pregunta 32 [N = 251]).

⁹ PARTIREP, 2011 (pregunta 10 [N = 268 y 271]).

¹⁰ La relación entre las variables “dirección preferida de la relación de representación” e “incrementar el número de *referenda*” no es estadísticamente significativa, por lo que no se pueden mostrar resultados para comprobar empíricamente esta relación.

En cuanto al momento preferido para que los ciudadanos realicen el control sobre los representantes, los datos muestran que los diputados tampoco tienen una preferencia unánime: más de la mitad de ellos opta por la respuesta “ambos” (*ex ante* y *ex post*) –quizá por las dificultades apuntadas por Andeweg y Thomassen (2005: 216) que los representantes encuentran para emitir una respuesta clara al respecto-. Entre los que se pronunciaron por una de las alternativas más decantadas, la opción *ex ante* parece ser la más popular, al duplicar en número a los que prefirieron la opción *ex post* (Tabla 5). Tomando esto en cuenta, puede decirse que los diputados perciben la representación como una relación en la que las promesas y programas electorales deben ser el principal elemento de valoración por parte de los ciudadanos (lo que no coincide mucho con las preferencias de sus electores¹¹).

Tabla 5. Concepciones de la representación de los diputados (en porcentajes)

Dirección prioritaria de la relación de representación	Top-down (desde arriba)	16,7
	Ambas	36,5
	Bottom-up (desde abajo)	46,8
Momento prioritario del control sobre diputados	Ex-ante (prospectivo)	32,5
	Ambos	51,0
	Ex-post (retrospectivo)	16,5

Fuente: PARTIREP 2011 (N = 252 y 249, respectivamente).

Si, a efectos de claridad expositiva, procedemos a recodificar las variables para generar dos de carácter dicotómico, se pueden presentar los modelos de representación de los diputados españoles. Los datos resultantes deben ser tomados con cautela, dado que los casos válidos se reducen a 89 (considerando como *casos perdidos* los que generaban una respuesta de “Ambos” o de “no procede”). La significación estadística de los resultados es, así, cuestionable, pero puede merecer la pena analizar esos modelos preferidos de representación de los diputados (tabla 6).

Tabla 6. Modelos de representación de los ciudadanos y diputados españoles (en porcentajes)

		Ciudadanos	Diputados
Dirección	Top-down (desde	62,8	16,7

¹¹ Merece la pena recordar que sólo un 42 por ciento de los diputados entrevistados estaba de acuerdo con la afirmación “los partidos hacen demasiadas promesas que luego no pueden cumplir”, frase que suscitaba el acuerdo entre el 95 por ciento de los ciudadanos.

prioritaria de la relación de representación	arriba)		
	Ambas	--	36,5
	Bottom-up (desde abajo)	37,2	46,8
Momento prioritario de control sobre los diputados	Ex-ante	31,4	32,5
	Ambas	11,6	51,0
	Ex-post	57,0	16,5

Fuente: OPA 2011 (N = 1.671 y 1.618) y PARTIREP 2011 (N = 252 y 249). En esta tabla, las opciones “Ambas” han sido consideradas respecto de la variable Momento de control, a efectos comparativos.

En la tabla 6 se comparan los datos de la dirección y el momento de control preferidos por ciudadanos y diputados (incluso si los datos sobre la dirección no resultan plenamente comparables, dado el número de alternativas de respuesta en la respectiva pregunta a ciudadanos y diputados). No obstante, es claro que las opiniones de representados y representantes al respecto son considerablemente distintas: el modelo que resulta preferido en mayor medida entre los ciudadanos es el de una relación concebida de forma *top-down* y *ex post*, mientras que los diputados parecen preferir un modelos *bottom-up* y *ex ante* (dejando de lado las categorías “ambos”). Las cifras respectivas y sus diferencias son considerablemente claras y reveladoras, duplicando o casi duplicando a los que prefieren un modelo opuesto de representación).

Al proceder a la recodificación de las respuestas de ambas variables, para lograr respuestas dicotómicas, podemos presentar los modelos de representación de los diputados españoles (tabla 7).

Tabla 7. Modelos de representación de los diputados españoles

		Mecanismo de control	
		Ex-ante	Ex-post
Dirección de la relación de la representación	Top-down/ Desde arriba	18,0	5,6
	Bottom-up/ Desde abajo	40,4	36,0

Fuente: PARTIREP, 2011. Cramers' V = .200 (sig. .059).

Como ocurría con los ciudadanos, los diputados manifiestan una compleja combinación de concepciones de la representación. El modelo más popular entre ellos es el de *delegación*: una forma de entender la representación desde abajo (*bottom-up*) y

ex ante (prospectivo). Estas pautas no coinciden con las de los representados. Los diputados entienden que los ciudadanos tienen sus propias opiniones y preferencias políticas y que les importa que éstas se vean trasladadas en los programas electorales que posteriormente votarán (o no). El siguiente modelo más *preferido* por los diputados –a corta distancia– es el de *responsiveness*: quienes optan por él consideran igualmente que los ciudadanos tienen sus propias preferencias políticas sin que los partidos se las sugieran, pero que prefieren ejercer el control sobre los representantes de forma *ex post* o retrospectiva, en función de lo que los diputados (o partidos) hayan hecho con anterioridad, en vez de por las promesas que éstos hagan. Este es también el segundo modelo en las preferencias de los ciudadanos, aunque a más distancia del que más partidarios agrega.

Los otros dos modelos de representación tienen muchos menos partidarios entre los diputados: el de *autorización* es preferido sólo por el 18 por ciento de ellos, esos que entienden la representación como una relación en la que se confía que el partido (con los candidatos) elaboren un buen programa electoral que los ciudadanos deberían votar. Sólo un 5,6 por ciento de los diputados entrevistados se manifestó a favor de un modelo de *accountability*, el modelo por el que más ciudadanos optaban.

4. CONCLUSIONES

Los ciudadanos y los diputados españoles parecen tener modelos de representación de características distintas, casi opuestas. Estas diferencias podrían estar contribuyendo al incremento de la desconfianza y desafección de los primeros respecto de los mecanismos institucionales de representación, la forma en la que funciona la democracia y, así, todo el sistema político, fenómeno que se observa en otras dimensiones de la democracia española (y de otros sistemas políticos, como los propios Andeweg y Thomassen [2005: 522] señalan). El grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia se ha reducido notablemente en los últimos años: en 2005 el porcentaje de ciudadanos que decían sentirse satisfechos al respecto superaba el 60 por ciento. En 2007 había bajado al 55 por ciento, y quedaba en un exíguo 32 por ciento en 2011¹². Las manifestaciones ciudadanas surgidas desde el 15 de mayo de 2011, evidenciando su indignación y rechazo hacia los representantes políticos, manifestaron estas diferentes formas de entender la representación. Esas manifestaciones lograron unos altos niveles de apoyo en la población en general –y entre los distintos grupos sociales–: el 66 por ciento de la población apoyaba las manifestaciones y sus demandas, y el 70 por ciento compartía la opinión de que los

¹² Datos procedentes del Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Estudio número 2588 de 2005; Observatorio Político Autnómico (OPA), 2007 y 2011. El principal sentimiento que los ciudadanos manifiestan sentir hacia la política es desconfianza e indiferencia (Estudio CIS 2914, de 2011), al tiempo que el porcentaje de ciudadanos que considera que los políticos y los partidos políticos son uno de los principales problemas del país se ha multiplicado por 5 en unos pocos años, pasando del 6,0 al 30,0 por ciento. Ver Barómetros de Opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (www.cis.es).

temas suscitados por esos ciudadanos indignados afectaban a toda la sociedad¹³. Como decíamos al comienzo de estas páginas, uno de los lemas más coreados por los manifestantes, “No nos representan” evidenciaba ese sentimiento de estar mal representados, coherente con el análisis que hemos desarrollado acerca de los muy distintos modelos de la representación que tienen ciudadanos y diputados. Los cambios que se están observando en los últimos procesos electorales –y en los consiguientes sistemas de partidos- bien podrían estar causados también por esa distinta forma de entender la representación. Convendrá continuar este tipo de análisis, que coadyuvará a que la distancia entre lo que ciudadanos y representantes entienden por representación se reduzca.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andeweg, Rudy B. and Jacques J. A. Thomassen (2005), ‘Modes of Political Representation: Toward a New Typology’, *Legislative Studies Quarterly*, XXX: 507-528.
- Belchior, Anna Maria, Emmanouil Tsatsanis, y Teixeira, Cconceicao P. (2015), "Representation in times of crisis: deputy–voter congruence on views of representation in Portugal", *International Political Science Review*, doi: 10.1177/0192512114562295.
- Bendor, Jonathan, Ami Glazer and Thomas H. Hammond (2001), ‘Theories of Delegation’, *Annual Review of Political Science*, 4: 235-269.
- Blomgren, Magnus y Olivier Rozenberg (2012), *Parliamentary roles in Modern legislatures*, Routledge, London.
- Brennan, Geoffrey and Alan Hamlin (1999), ‘On Political Representation’, *British Journal of Political Science*, 29: 109-127.
- Camacho, Beatriz and Pablo Oñate (2014), “‘They do not represent us’!. Contacts between MPs and citizens and social groups. The MPs’ view’, paper presented to the 11th Workshop on parliaments and parliamentarians. Wroxton College, Oxfordshire, 26-27 July.
- Converse, Philip E. and Roy Pierce (1986), *Political Representation in France*. Belknap, Cambridge, Ma.
- Dahlberg, Stephan, Jonas Linde y Sören Holmberg (2013), "Dissatisfied democrats: A matter of representation or performance?", *Working paper # 8: Quality of Government Institute*, Gothernburg.
- Dalton, Russell J. (1999), "Political support in advanced industrial democracies" in Critical citizens: global support for democratic government, P. Norris (ed.), Oxford University press, Oxford, pp. 57-77.
- _____ (2004), *Democratic challenges, Democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*, Oxford University Press, Oxford.

¹³ Datos del Observatorio Político Autonómico, 2011.

- Deschouwer, Kris y Sam Depauw (eds.) (2014), *Representing the people. A survey among members of statewide and sub-state parliaments*, Oxford University Press, Oxford.
- Disch, Lisa (2011), "Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation", *American Political Science Review*, vol. 105, no. 1, pp. 100-114.
- Delgado, Irene, Antonia Martínez and Pablo Oñate (1998), *Parlamento y opinión pública en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Delgado, Irene y Pablo Oñate (2006), 'Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas', en P. Oñate (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch: 135-172.
- Esaiasson, Peter y Soren Holmberg (1996), *Representation from Above: Members of Parliaments and Representative Democracy in Sweden*, Dartmouth, Alershot.
- Eulau, Heinz y John C. Wahlke, W. Buchanan and L. C. Ferguson (1959), 'The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke', *American Political Science Review*, 53: 742-756.
- Katz, Richard (1997), 'Representational Roles', *European Journal of Political Research*, 32: 211-226.
- Klingemann, Hans-Dieter (1999), "Mapping political support in the 1990s: a global analysis" *Critical citizens. Global support for democratic governance*, ed. P. Norris, Oxford University Press, Oxford, pp. 31-56.
- Mansbridge, Jane (2003), 'Rethinking representation', *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 4: 515-528.
- _____ (2011), 'Clarifying the Concept of Representation', *American Political Science Review*, Vol 105, No. 3: 621-630.
- Méndez-Lago, Mónica y Antonia Martínez, (2002), "Political Representation in Spain: An Empirical Analysis of the Perception of Citizens and MPs", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 8, no. 1, pp. 63-90.
- Méndez-Lago, Mónica (2006), "La representación política en España: percepciones de diputados y ciudadanos", Antonia Martínez (ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*, Tecnos, Madrid, pp. 117-143.
- Montanaro, Laura (2010), *The democratic legitimacy of 'self-appointed' representatives*, The University of British Columbia Press.
- Müller, Wolfgang C. y Saalfeld, Thomas. 1997, *Members of parliament in Western Europe: roles and behaviour*, Frank Cass, London.
- Norris, Pippa (1999), "Conclusions: The growth of critical citizens and its consequences", Pippa Norris (ed.), *Critical citizens. Global support for democratic governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 257-272.
- Norton, Philip (2002), "Introduction: Linking Parliaments and Citizens", Philip Norton (ed.), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Frank Cass, London, pp. 1-18.
- Oñate, Pablo (2003), 'Parliament and Citizenship in Spain: Twenty five years of mismatch?', *Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, 2: 130-150.

- _____ (2008), 'Los partidos políticos en la España democrática', en M. Jiménez de Parga y F. Vallespín (eds.), *La España del siglo XXI: La Política*, Sistema, Madrid: 617-643.
- _____ (2010), 'The Members of the Spanish Authonomic Parliaments: Some Features of a Regional Professionalized Elite', *Pôle Sud. Revue de Science Politique de l'Europe Meridionale*, 33, 2: 27-46.
- _____ (2013), 'La movilización ciudadana en España en los albores del siglo XXI: una contextualización para el debate', *Revista Española de Ciencia Política*, 33.
- Pitkin, Hanna F., (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Saward, Michael. (2010), *The Representative claim*, Oxford University Press, Oxford.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. and William Mishler (2005), 'An Integrated Model of Women's Representation', *The Journal of Politics*, vol. 67, No. 2: 407-428.
- Thomassen, Jacques J. A. (1994), 'Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models?', M. Kent Jennings and Thomas E. Mann (eds.), *Elections Home and Abroad*, Ann Arbor, The University of Michigan Press: 237-263.
- Urbinati, Nadia and Mark E. Warren (2008), 'The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory', *Annual Review of Political Science*, 11: 387-412.
- Von Schoultz, Åsa. y Hanna Wass (2015), "Beating Issue Agreement: Congruence in the Representational Preferences of Candidates and Voters", *Parliamentary Affairs*, doi: 10.1093/pa/gsv001.