

REVISTA
DEL INSTITUTO DE DERECHO
POLITICO Y CONSTITUCIONAL

Biblioteca de Gioja.UBA
uso académico



FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD
DE BUENOS AIRES

REVISTA
DEL INSTITUTO DE DERECHO
POLITICO Y CONSTITUCIONAL

Nº. 1 1978

Biblioteca del Gioja.UBA
uso académico



FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD
DE BUENOS AIRES

BIBLIOTECA DEL INSTITUTO GIOJA

INSTITUTO DE DERECHO POLITICO Y CONSTITUCIONAL

Director:

Dr. LUIS BOTET

Subdirector:

Dr. ATILIO J. BARNEIX

Secretaria:

Dra. EVE RIMOLDI DE LADMANN

REVISTA DEL INSTITUTO DE DERECHO POLITICO
Y CONSTITUCIONAL

Director de Redacción:

Dr. EDUARDO C. FORMOSO

Asesor Gráfico:

Dr. MARIO HÉCTOR RESNIK

Avda. FIGUEROA ALCORTA 2263 - 1er. piso
(1425) BUENOS AIRES - REPUBLICA ARGENTINA

SUMARIO

	PAG.
<i>Nuestra presentación</i>	5
<i>Discurso de apertura pronunciado por el señor decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, doctor LUCAS J. LENNON, en ocasión de dejar inaugurado el Ciclo de Conferencias programado por el Instituto durante el año 1977</i>	7
Dr. LUIS BOTET: <i>Democracia y representatividad</i>	9
Dr. MARIO JUSTO LÓPEZ: <i>Bases para el funcionamiento del sistema representativo</i>	18
Dr. ALBERTO ANTONIO SPOTA: <i>Propuesta de elecciones primarias para candidatos a cargos públicos. Intento de mejoramiento en el proceso de selección para la representación en el ámbito de lo público</i>	27
Dr. HÉCTOR RODOLFO ORLANDI: <i>El poder político en la democracia representativa de la Nación Argentina. Supuestos y presupuestos</i>	35
Dr. ALBERTO RODRÍGUEZ GALÁN: <i>El requisito de idoneidad para el ejercicio de la función pública representativa</i>	46
Dr. JUAN R. AGUIRRE LANARI: <i>La educación ciudadana y otros presupuestos de las instituciones democráticas</i>	63
Dr. CARLOS FLORIA: <i>La democracia pluralista y el sistema de partidos</i>	74
Dr. JORGE REINALDO VANOSSI: <i>Las perspectivas del estado democrático: democracia constitucional, pluralismo y control</i>	87
Dr. GERMÁN BIDART CAMPOS: <i>Élites y selección de gobernantes (Conclusiones aportadas por el disertante de su conferencia)</i>	106

Biblioteca del Gioja.UBA
uso académico

Nuestra presentación

Las opiniones que contienen los artículos y conferencias publicados en la *Revista del Instituto de Derecho Político y Constitucional*, pertenecen exclusivamente a sus autores.

Biblioteca del Gioja.UBA
uso académico

Se concreta con el presente volumen, una aspiración largamente sostenida por el Instituto de Derecho Político y Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, fundada en el deseo de disponer de un medio de divulgación de las tareas científicas que en él se llevan a cabo.

El Instituto, actúa como centro coordinador de múltiples actividades académicas desarrolladas por profesores y alumnos que canalizan sus inquietudes a través de investigaciones, seminarios, conferencias, bibliotecas, etcétera, y siempre se ha entendido que el resultado de las mismas no puede quedar circunscripto al conocimiento de un reducido círculo de especialistas gozando de su propia labor intelectual. Los logros obtenidos en esas tareas, largas, fatigosas, difíciles, conflictivas muchas veces, deben tener y tienen carácter público ya que, todo pensamiento político-social, todo análisis de situaciones circundantes, toda búsqueda de mejores formas de actuación, apunta siempre a solucionar problemas comunitarios, analizando la realidad, y menguado resultado sería que todo ello quedase como una carpeta más del anaquel o constituyese una nueva ficha del archivo.

La Facultad y su Instituto de Derecho Político y Constitucional, no constituyen las mentadas ínsulas, desvinculadas del contorno ciudadano; son organismos vivos al servicio de la República, que desarrollan su tarea, con un sentido mucho más amplio que el derivado del solo enseñar derecho y preparar jóvenes para ejercer la profesión de abogados. Son escuelas, pero además son laboratorios silenciosos de estudio y análisis de los problemas nacionales, cuyas conclusiones deben ser aportes valiosos a los hombres públicos y de gobierno, quienes elaborarán sobre ellas, las directivas y vías de ejecución de las disposiciones del poder.

Y bien, las conclusiones de esos estudios y análisis, son las que se publicarán en la revista que hoy presenta su primer número, allegando a todos lo que hacen unos pocos y viabilizando inquietudes de muchos.

Pero la Dirección pretende algo más; sabemos que en todas las casas de estudio del país se trabaja bien y seriamente sobre similares tópicos pero no sabemos el detalle y enjundia de esas tareas, habida cuenta de que carecemos del adecuado vehículo de contacto con aquellas instituciones. Es así entonces que pretendemos que esta publicación, nos acerque a nuestros colegas académicos y nos posibilite intercambiar información e incluso controvertir logros científicos, controversia que si genera polémica, no dudamos que significará nuevos aportes al quehacer intelectual. Y no creemos que sea desmedida ambición el pretender que este intercambio cultural se realice también con instituciones de nuestra América primero y, después, con los diversos centros de un Mundo Occidental de donde nos llega el eco de una puja violenta y casi desesperada por recrear un modo de convivencia donde el sistema gire en torno a lo esencialmente humano, en un contexto de libertad compartida y dentro de un marco político democrático donde quede potenciado el hombre y sus semejantes.

El primer número que hoy es puesto a consideración de los lectores, ha sido destinado al estudio de un solo tema: La supervivencia de la democracia e incluye las conferencias pronunciadas en la Facultad, por los profesores titulares de Derecho Político y Derecho Constitucional en el año 1977. Va de suyo que el propósito de tales conferencias y esta publicación no fueron resueltos al azar. Estamos en un país donde se vive un proceso de "restauración" y "reconstrucción" de valores y en esa tarea de rehacer nuestro convivir institucional cada uno debe aportar sus mejores posibilidades. Nuestra Facultad y nuestro Instituto así lo han entendido y ofrecen este aporte, que podrá ser o no compartido pero que significa una entrega honesta, seria y científica a la solución esperada. Pretendemos no quedarnos en el camino y deseamos fervientemente que este intento, hoy concretado, se prolongue en el tiempo y sea mejorado por nosotros y por nuestros necesarios continuadores.

LA DIRECCIÓN

Discurso de apertura pronunciado por el señor decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, doctor LUCAS J. LENNON, en ocasión de dejar inaugurado el Ciclo de Conferencias programado por el Instituto durante el año 1977

Una hojeada de los últimos decenios de nuestra historia advierte acerca de la presencia de un proceso endémico de inestabilidad política que afecta y corroe la salud de la Nación, que aflora con la cadencia de los ciclos y del cual no caben sino esperar repercusiones de signo negativo en el cuerpo social.

A nadie se le escapa que detrás de este dato de superficie se esconden las causas generadoras del desequilibrio.

Por fortuna se comprueba, también, que de distintos sectores se alzan voces dispuestas a aceptar el desafío de esta hora que consiste, precisamente, en ir al fondo de esta cuestión para descubrir la raíz de esa constante que marca nuestro tiempo político y, a partir de ese dato, construir un sistema orgánico que sirva de cauce adecuado a las energías que bullen en vastos sectores de la ciudadanía. En su diseño deberán conjugarse lo mejor de nuestra tradición con las novedades que aporta la ciencia y la experiencia, propia y ajena, de suerte que constituya una respuesta madura a las exigencias de una realidad cada vez más dinámica y cada vez más compleja.

No se trata, por cierto, de revisar los principios fundamentales que han inspirado, desde la cuna, el nacimiento y crecimiento del país; tampoco de replantearse la estructura republicana que está incrustada en la esencia de nuestra vida como Nación. Cualquier intento de esta índole sería tanto como renegar de nuestra propia identidad.

Cuando alguna vez, en la historia patria, esos valores se pusieron entre paréntesis, sucedió lo que ocurre con las tormentas estivales: cuando pasan, se ve brillar el sol con más fulgor; así también, cuando pasó ese tiempo de vigilia, reaparecieron, revitalizadas, esas esencias sin las cuales Argentina no es ella misma.

La tarea que tenemos por delante es otra. Arranca, por decirlo así, de una plataforma conformada por esos principios fundamentales e inalterables y desde ellos modelar un sistema de aplicación que en la praxis no se conviertan en letra muerta: por el contrario, cobren vida y vigencia efectiva. Se trata de estructurar un plexo orgánico de reglas que, en lo concreto, sirvan a la plena realización de la justicia, en la verdad y con un profundo respeto de la libertad; que permitan y favorezcan la real actuación de los principios republicanos que configuran el auténtico rostro de la Argentina. La meta es articular un sistema formulado desde y para una realidad estudiada y bien conocida, sistema en el cual no podrán faltar prolijos resguardos a la dignidad del hombre y a sus variadas implicancias; caminos abiertos para que la verdad esté al alcance de todos y simultáneamente, no se deje espacio a los traficantes de la mentira; reglas de juego que aseguren el ejercicio responsable de la libertad ordenado a la consecución del bien común; previsiones que fomenten y garanticen una concreta participación en la cosa pública como obligación cívica y exigencia de solidaridad; normas que induzcan a asumir las responsabilidades de la conducción a los más aptos moral e intelectualmente, bloqueando, al mismo tiempo, los canales de acceso al poder a los deshonestos e inidóneos; pautas que conciben el ejercicio de la autoridad como el supremo servicio que se pueda prestar a la Nación.

Pareciera que el precio que debemos pagar los argentinos para conseguir una estabilidad política, asentada sobre una paz social duradera, consiste en construir un ordenamiento que responda a esos y otros parámetros de la misma estirpe. Es un reto a nuestra imaginación, a nuestra capacidad creativa, y también a nuestra grandeza de espíritu.

¿Podría estar ausente la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en esta convocatoria?

La respuesta la han dado los señores profesores que integran el Instituto de Derecho Político y Constitucional al organizar el ciclo de conferencias que bajo la rúbrica *Supervivencia de la democracia* hoy inauguramos. Esta casa de estudios, acudiendo a sus maestros, quiere hacer oír su voz y sumar su contribución a este proceso de búsqueda y creación.

Corresponde al doctor Luis Botet, director del Instituto, dictar la primera conferencia que versará sobre *Democracia y representatividad*.

Abogado, doctor en jurisprudencia, digno magistrado de la Justicia Nacional, conjuer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Procurador General del Tesoro, Rector de la Universidad de Buenos Aires, miembro titular de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, son pasos que jalonan la fecunda vida del doctor Botet. Coronó su larga trayectoria en la docencia universitaria al obtener, por concurso, la titularidad de la cátedra de Derecho Constitucional en el año 1969, desempeñándola, con alguna pausa obligada, hasta el día de hoy. Revistas especializadas atestiguan su valiosa labor de publicista. En 1967 la Universidad de Miami le otorgó la Cruz de Oro del Mérito en reconocimiento a su actuación en asuntos gubernamentales, legales y educacionales.

Lo dicho basta para formar juicio acerca de la calidad científica del conferenciante; pero sólo con lo dicho estaría mutilando su perfil moral que es rasgo sobresaliente de su personalidad. Si aquellos pergaminos lo muestran en la vanguardia de los estudiosos del derecho político y constitucional, su calidad humana le confiere la autoridad que es propia de los maestros.

Señores: al declarar inaugurado este ciclo, me siento orgulloso de ceder la palabra a un hombre de bien, valiente ciudadano, fervoroso defensor de la justicia, amigo fiel e incondicional de la verdad, y celoso guardián de la libertad.

Dr. LUIS BOTET

Profesor Titular de Derecho Constitucional II,
Director del Instituto de Derecho Político y
Constitucional, Facultad de Derecho y Ciencias
Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Democracia y representatividad

El Instituto de Derecho Político y Constitucional, de esta Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, no puede permanecer al margen del acontecer institucional que sufre la República. Y digo que sufre la República porque ella sólo se concibe plena cuando se cumplen todos sus requisitos esenciales, es decir, no basta que se respete la igualdad de los hombres sino que, además, debe existir la realidad de una división de poderes bien equilibrada, ejercidos éstos por representantes aptos, electos periódicamente por una ciudadanía también apta, quienes han de actuar con amplia publicidad de sus actos y ser efectivamente responsables por su gestión.

La salida del actual estado revolucionario, hacia una institucionalización eficiente, es la gran incógnita del momento, y lo será por un tiempo prolongado, ya que por ahora sería descabellado urgir un acto electoral.

Continuamente, por uno u otro vocero, las Fuerzas Armadas manifiestan su preocupación al respecto y piden el concurso civil para el estudio de las mejores soluciones.

Como director del Instituto he convocado a los profesores de Derecho Político y Constitucional para este ciclo de conferencias que se inicia bajo el título "Supervivencia de la democracia", cubriendo ausencias justificadas con profesores de conocida experiencia en el tema.

El año próximo serán los profesores adjuntos quienes expondrán sus ideas. Aquella frase histórica: "El pueblo quiere saber de qué se trata", es aplicable en este momento a nuestra Facultad, pues se debe saber lo que sus profesores piensan y enseñan sobre un problema nacional que hace directamente a sus conocimientos específicos.

En consecuencia, es objeto de este ciclo analizar diversos aspectos del necesario juego positivo de las instituciones republicanas, para terminar con la ligereza que hasta ahora ha primado, provocando tan reiteradas y lamentables interrupciones de la representatividad.

RECURSOS HUMANOS

Cuando una vez más se está emprendiendo, con buena fe y patriotismo, la búsqueda de una salida hacia una estabilidad que siempre nos fue negada, cabe comenzar por computar los recursos humanos necesarios para obtener el mejor resultado de la tarea. Sin ellos no habrá éxito y todo el palabrerío y propaganda que se empleen serán estériles, máxime cuando se pretende encarar nada menos que todo un Proyecto Nacional. No existe factibilidad de un proyecto sin el previo inventario de los recursos a aplicar.

¿Cuáles son los recursos con que contamos para esa salida institucional?

Me limitaré a los recursos humanos, pues en cuanto al estudio de los recursos materiales, que son indispensables para afirmar una reactivación moral de la ciudadanía, es ajeno a nuestra experiencia, siendo ya objeto de continuo análisis por el Ministerio de Economía y caracterizados especialistas.

¿Existe, en primer término, en la ciudadanía en general, interés, conciencia y voluntad de cooperación, con sacrificio, hacia los logros antedichos?

Desgraciadamente la respuesta es negativa, pues, salvo excepciones, no se advierte esa preocupación cívica engendrando de frutos positivos para el porvenir de nuestra Patria.

Digamos que existe un letargo, para no hablar de indiferencia. Ese letargo que determina el estancamiento de los pueblos, cuando éstos se contentan con la clásica fórmula de "pan y circo".

Sé que es grave lo que digo, pero mi destino me ha llevado siempre a no vacilar en la decisión constante de advertir males y errores, sin preocuparme por las consecuencias.

¿De qué valdrán las más perfectas normas que se establezcan si sus doctrinarios y quienes habrán de aplicarlas, son apáticos al progreso y sólo añoran la medianía que nos llevó al fracaso?

Si no hay impulso general hacia el cambio de estructuras caducas, ese cambio, si se produce, está condenado al rechazo ulterior cuando los componentes del cuerpo electoral retomen la decisión de gobierno. Porque no es la Constitución Nacional, sino el material humano el culpable de nuestro desastre. Ella ha sido violada constantemente por los poderes políticos, mejor dicho por hombres gobernantes. ¿De qué servirá hacer la Constitución más perfecta si los hombres que han de actuar no progresan en sus conceptos, ni mejoran su moral, ni su aptitud?

Días pasados, conversaba con el distinguido profesor de Derecho Constitucional, Dr. Aramburu, a propósito de la decisión de su padre, el general Aramburu, cuando concedió pronta elección, a fecha cierta, para dar fin a la Revolución que dirigía. Me explicó que ello ocurrió —precisamente—, porque fueron inútiles los esfuerzos

para lograr esa conciencia cívica progresista, imprescindible para el cambio bienhechor y consideró pernicioso extender más el tiempo de su gobierno de facto.

Durante una de las revoluciones ocurridas en Brasil, uno de los más caracterizados constitucionalistas fue consultado sobre las reformas que podrían hacerse a la Carta Magna. Se buscaba, como ahora, impedir la repetición de golpes de Estado. Contestó que los defectos no estaban en la letra de ese texto, sino en los hombres que lo usufructúan y concluyó que para esa corrección, si el nuevo texto iba a ser respetado, bastaba una Constitución de un solo artículo. Este debía decir: "Que todos los hombres sean honestos".

Debe procurarse que los ciudadanos se impregnen de ese espíritu, hoy faltante, de interés en la cosa pública e irlos llevando por etapas a las responsabilidades cívicas. No se puede, de golpe, soltar toda el agua de una represa. Un desastre sería la previsible consecuencia.

Siempre he sostenido que el general De Gaulle, aparte de sus virtudes y éxitos militares, tuvo el enorme mérito de haber advertido la importancia de esa participación. El se preocupó por reconstruir la vida cívica del país y comprendió que para ello debía formar dirigentes civiles que pudieran sucederlo en un gobierno republicano. Se apoyó en las Fuerzas Armadas toda vez que lo creyó necesario, pero se rodeó de una pléyade selecta de civiles y gobernó sólo con ellos. A su retiro, por él mismo provocado, llamando a un histórico plebiscito, la estabilidad institucional fue la mejor prueba de su acierto y Francia reconoce su genio político.

Por esto cabe también analizar si esa apatía cívica, que a mi entender existe, no obedece en parte a la virtual exclusión de los civiles de la cosa pública cuando se prolongan los períodos de gobierno por las Fuerzas Armadas.

Yendo ahora al estudio de quienes, entre los civiles, están en condiciones de proyectar ese necesario cambio capaz de detener el incesante péndulo que ha motivado la grave situación que vivimos, he de distinguir, como lo hice en reciente mesa redonda periodística, entre los políticos y los científicos, sin que la conclusión a que arribo implique menosprecio, ni negación

de méritos a los primeros, ni expresión de orgullo o de autosuficiencia por los segundos.

En esa mesa redonda utilicé como elemento ilustrativo una comparación entre los científicos afines a la Física y los profesores de Física. Estos últimos, durante años y años, con la mejor buena fe y aptitud de reales profesores, nos enseñaron que el átomo, como última partícula de la materia, era indivisible. Repetían y repetían la misma cartilla y con ella, si no hubiera sido por la inquietud de los científicos, el mundo hubiera agotado sus reservas de energía, cada vez más necesarias, y se hubiera producido la más grave crisis previsible que desembocaría en una hecatombe.

Pero los científicos, cada uno en lo suyo, fueron descubriendo la radiación, la conducción de ésta y sus alcances, la impresionante potencia energética existente en la materia y arribaron a que el átomo tenía núcleo, protones y neutrones, constituyendo por sus giros internos verdaderos y pequeñísimos cosmos. Y se llegó a la fisión del átomo, debiendo los profesores de física cambiar su cartilla y enseñar desde entonces que el átomo es divisible y es su consecuencia —salvo los peligros de su mal uso, como ocurre con todo—, que el mundo cuenta ahora con la posibilidad de continuar en estabilidad, no importando se agoten las existencias de petróleo, carbón o hulla blanca, pues la energía atómica cubrirá las futuras necesidades. El mundo seguirá adelante y progresando, porque la investigación científica vence la rutina y la ignorancia y le permite amoldarse a nuevas necesidades mediante cambios ciertos e indispensables.

Y los políticos, empleando siempre la misma cartilla, no son por sí solos los que pueden reencauzar al país hacia la estabilidad y el progreso. Pueden asumir un gobierno, pero se quedarán, se quedarán con su meneada y misma cartilla, mientras el mundo evoluciona y la competencia entre países, cuando no es sangrienta, es sin reparos ni escrúpulos. Sólo subsisten aquellos mejor instituidos y con gobernantes más aptos.

Creo, por tanto, que la especial situación que vivimos es la oportunidad de que las Fuerzas Armadas apelen a la ciencia po-

lítico-constitucional para ordenar y preparar el cambio. En su oportunidad, los políticos aptos lo pondrán en práctica, pero esto deberá ocurrir con una cartilla actualizada y acorde con los requerimientos internos y externos de la República.

DEMOCRACIA

Palabra clave y siempre de moda, tan mal usada y a menudo desnaturalizada. Hasta los regímenes autocráticos la usan para justificar sus partidos únicos. Se ha convertido en sinónimo de lo bueno, frente a lo malo.

Pareciera a la vez sinónimo de la famosa "Sésamo". "Democracia vuelve" es, para muchos, como el "Sésamo, ábrete", del viejo relato de magia y, como tal, resulta un cuento para infantes si se pretende que esa democracia, a la que hay que volver, es la misma que hemos vivido; si democracia es desorden y liberticidio; si democracia es mero logro personal de posiciones y pingües negociados; si democracia se confunde con partidocracia o populismo; si democracia es, en síntesis, antigobierno.

Ya he entrado al tema concreto de mi participación en el ciclo, no ya como director del Instituto, sino como uno de los profesores titulares que lo integran.

He tomado, de decenas de discursos últimos, numerosos calificativos de democracia: democracia fuerte, democracia real, democracia verdadera, democracia adulta, democracia plena, democracia formal, democracia estable, democracia moderna, etcétera, etcétera.

¿Qué es la democracia? Larga es mi prédica queriendo inculcar, dentro del ámbito en que puede ser oído, que democracia es un modo de vivir y cuanto se diga para confundirla con un sistema de gobierno, es suicida, para el pueblo donde ello ocurre.

Un modo de vivir que consideramos tan vital como lo es el espacio aéreo para las aves y el agua para los peces.

La democracia, no la seudodemocracia, debería convertirse en esa mística que le falta a Occidente para mejor luchar contra el comunismo.

Es necesario librar nuestras instituciones de falsos mitos. Sólo así el pueblo

podrá acceder a esa mística y consagrarse a ella. Mas esta consagración deberá esta vez ser asegurada con instrumentos de protección.

La ley penal autoriza la defensa propia de todo individuo y aún la defensa de un tercero, sin embargo, en cada oportunidad que se ha intentado instaurar la legítima defensa de la democracia, esas mismas voces propagadoras de los mitos demagógicos, invocando huecamente la libertad, se han convertido en agentes del liberticidio.

Estrada enseñaba diciendo: "Un pueblo democrático no es un mecanismo, sino un órgano que se desarrolla y vive. Por eso es necesario que él mismo se proteja".

Recuerdo haber asistido en 1957, como observador del gobierno, a un congreso anticomunista en Lima. Allí la delegación argentina presentó un proyecto del Dr. Manuel Gómez Carrillo sobre legítima defensa de la democracia. Muchos sinsabores habrían ahorrado los países de América Latina si esa ponencia hubiera sido atendida y aplicada. Porque no son sólo los demagogos los que se oponen a esa legislación protectora, sino también los agentes, encubiertos o no, de la extrema izquierda.

Cierto es que la etimología de la palabra permite deducir que democracia es gobierno del pueblo por el pueblo. Pero hay monarquías donde el pueblo realmente decide, como Inglaterra y hay repúblicas donde parece decidir, pero no decide nada en verdad, como en las soviéticas. Se confunden muy a menudo las características propias del sistema republicano, con las inherentes a ese modo de vivir democrático y hasta se confunden con éste a los elementos que acompañan la aparición del constitucionalismo en el mundo.

Mas, yendo a lo práctico, ¿existe acaso la posibilidad de que el pueblo gobierne por sí mismo? Evidentemente, no, y de aquí arranca toda la bibliografía que a lo largo de siglos ha llenado kilómetros de anaqueles.

Gran parte de los dirigentes del mundo democrático han elegido el fácil camino de la demagogia para acceder al poder y para ello nada más fácil también que instituir para sus cartillas los mitos del "voto universal" o "un voto igual a un hombre", palabras que, como siempre sostuve, nada dicen. Son expresiones de cumpli-

miento imposible y así lo demuestra la variabilidad de las reglamentaciones electorales.

Democracia no es sinónimo de falsa representatividad. Cuanto se insista sobre este axioma será poco para esclarecer y orientar a la ciudadanía. Siendo para mí, por ello, un tema trillado, he de intercalar aquí, corregidas al presente, conclusiones ya expuestas en otras conferencias y en particular las correspondientes a mi acceso a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Dado lo reducido, aunque calificado, de mi auditorio de entonces —noviembre de 1975—, serán pocos quienes, presentes hoy, vuelvan a oír tales argumentaciones. A ellos pido disculpa por esta necesaria repetición.

DESNATURALIZACION DE LA REPRESENTATIVIDAD

La falta de representatividad real de la ciudadanía es una de las causas determinantes de nuestra decadencia. Ella fue la que nos trajo pésimos gobiernos, impidiéndonos vivir bajo un verdadero sistema republicano.

San Martín, en su carta a Guido del 6 de enero de 1827 manifestaba: "Por inclinación y principios amo al gobierno republicano y nadie lo es más que yo, pero mi afición particular no me ha impedido ver que este género de gobierno no era realizable en la antigua América Española, porque carece de todos los principios que lo constituyen y porque tendría que sufrir una espantosa anarquía, que sería lo de menos si se consiguiesen los resultados; pero la experiencia de los siglos nos demuestra que sus consecuencias son las de caer bajo el yugo de un déspota. Traslado al tiempo".

Recoger tan tajante traslado, tras un término de ciento cincuenta años, impresiono hondo a quienes habiendo sido formados como republicanos y sintiéndonos tales, vemos repetirse los efectos de esa sentencia, y más aún cuando oímos decir a la juventud argentina, una de las mejores juventudes que en el mundo existen, que le produce náuseas el transcurrir político de los últimos años, calificándolo como "partidocracia". Y no se equivoca, pues cuando el régimen de gobierno resulta

ser el gobierno del pueblo por los jerarcas de un movimiento o partido y no por sus representantes, ese movimiento o partido puede ser el déspota que nuestro prócer vaticinara.

Para hacer el diagnóstico de un mal, se debe estudiar el enfermo, así como para enseñar anatomía se debe analizar el cuerpo. Es por eso que, sin ánimo de herir susceptibilidades, me veo obligado a analizar el cuerpo enfermo de la República, si pretendo aportar remedios para su salud.

Una de las ventajas que adquiere quien ha vivido bastantes años, es la de no poder ser engañado con meros discursos o fraseologías tendenciosas. Tenía yo dieciocho años, cuando concluyendo agosto de 1930, Yrigoyen, ya muy disminuido, era sólo un presidente nominal; tan no gobernaba ni se lo veía, que no faltaban quienes lo creyeran muerto. Tampoco los legisladores ejercían sus funciones, pues se esperaba desde el 1º de mayo que el Presidente cumpliera su deber de inaugurar el período ordinario del Congreso Nacional. Clara prueba de lo antedicho es que en 1930 no se dictó ley alguna. No habiendo por tanto funcionamiento ni división de los poderes legítimos y siendo público y notorio que un grupo oficialista gobernaba a su arbitrio desde la Casa Rosada, estábamos sin lugar a dudas en una incipiente "partidocracia".

No existía remedio constitucional contra estas flagrantes violaciones del sistema republicano. El juicio político era impracticable, según casi unánime doctrina que sostiene que el Congreso no puede autoconvocarse y, vencido setiembre, ya no habría sesiones en ese año. Además, aunque hubiere estado a mi opinión en cuanto sostengo que cabe la autoconvocatoria para juzgar al Presidente, la mayoría oficialista rechazaría dicho juicio.

Tras el corto gobierno revolucionario que derrocó al régimen descripto, vino cierto período de relativa tranquilidad institucional, hasta que Castillo, reemplazante de Ortiz, anunció que iba a gobernar con la "unanimidad de uno". Nueva revolución y nueva elección con el triunfo de Perón mediante un nuevo partido que él mismo preparara desde el gobierno militar. Fue su base una escisión del radicalismo, la cual arrastró gran parte de la tendencia yrigoyenista antes derrocada.

Nueva "partidocracia", que por ser real y no incipiente como la de 1930, se trocó en la segunda tiranía. Debo agregar, porque es justicia, que jamás el tirano aparece por generación espontánea. Lo padecemos porque habiéndose acumulado tantos errores políticos, gubernamentales y en particular sociales, se dio el clima para tal engendro.

Nueva revolución y nueva elección, reclamada por los políticos como el retorno a la normalidad, resultando siempre, como lo veremos, volver a lo anormal. Triunfa Frondizi con un nuevo movimiento, segunda escisión del radicalismo, pero con los votos sumados del "peronismo". Evidenciado el pacto previo encubierto y reabiertas las compuertas para el retorno de la "partidocracia" tiránica antes derrocada, nueva revolución y nueva elección.

Es electo entonces Illia, con el viejo Partido Radical, con tal minoría de votos, por vigencia de proscripciones, que al negarse a aceptar el ofrecido y necesario concurso de otras fuerzas, se produce una nueva revolución. Esta vez el acto electoral es increíblemente decretado por el general Lanusse con plena conciencia de que se jugaba al azar el destino de los argentinos, en condiciones de evidente desventaja para el bien de la República.

Es así que triunfa con Cámpora, uno de los láteres de su fundador, aquella misma "partidocracia" que antes pecara de despótica. Falta de su líder, recurrió al inaudito "verticalismo", flagrante violación de nuestro sistema de gobierno.

No hay duda pues; fue el mal accionar de los representantes de falseados o insuficientes partidos políticos, el factor desencadenante de las revoluciones de los últimos cuarenta y cinco años. No voy a promover desde aquí un tribunal de Nuremberg para la mayoría de los dirigentes de ese período, ni alcanzaría el tiempo para enunciar los fundamentos de mis escuetas afirmaciones, cuya verdad, por otra parte, nadie ignora. Se prefiere callar para no lastimar a quienes, con los restos de viejos partidos, parecen ser los únicos salvavidas a la vista. Desgraciadamente ya no son tales, como no lo son, en esos viejos barcos que ayer parecían grandes y hoy vemos pequeños, esos salvavidas obsoletos, con su corcho reseco, aunque muy brillante. Porque en las ac-

tales circunstancias, en esos viejos políticos que aún luchan y, ¿por qué no?, en algunos jóvenes, yace también reseca su fe en tan fallido sistema electoral. Es por orgullo explicable o por caridad hacia nosotros, que se resisten a admitirlo. Aclaro que me estoy refiriendo a los políticos honestos, porque los otros siguen la corriente, conscientes de su ineficiencia, sólo por las ventajas personales que de ella extraen.

Más de veinte años atrás, al resolver como juez electoral una de las tantas subdivisiones partidarias —se trataba del Partido Conservador— juzgué oportuno advertir al poder militar entonces a cargo del gobierno, sobre algo muy evidente que hacía al caso y al porvenir de la Nación: “Mientras las revoluciones se limiten a eliminar los frutos enfermos de árboles enfermos, éstos seguirán produciendo los mismos frutos y continuarán las revoluciones”. No me equivoqué, es un repetir constante, una noria en la cual giramos ciegos alrededor del mismo punto, hundiéndonos en la misma huella.

Vimos ya que después de mi advertencia en el referido fallo, tres distintos partidos conquistaron el poder, dos de ellos con la misma infección y el otro falto de apoyo electoral. Tres nuevas revoluciones militares les habían franqueado el paso, demostrando no haber tenido la intención de perdurar en el gobierno. Estas reiteradas actitudes de las fuerzas armadas certifican el acierto de Burdeau, quien llama a tales revoluciones “sanciones no organizadas”.

Es que nuestra política sufre la herencia personalista del caudillismo, como lo demuestra la fragmentación del radicalismo. La llamaba “balcanización” de los partidos ha alcanzado a todos. Poco queda del Partido Socialista, aquel que durante largos años obtuviera las dos senadurías por la Capital Federal por la fe que inspiraba la integridad y capacidad de sus representantes, implacables controladores de la gestión pública. Con los desprendimientos de ese socialismo tradicional, en el que aún siguen dos de sus paladines, se formó una serie de pequeños partidos. También se subdividió el Partido Conservador y otro tanto ocurrió con los nuevos apenas formados, como el Demócrata Cristiano y el Federal. Son sugestivos, como índice de la desorientación actual, los adi-

tamentos de moda para los escindidos: “revolucionarios”, “intransigentes”, “populares” o “auténticos”.

Lo que favorece la subsistencia de ese personalismo desintegrante, es la acción decisiva del comité en la designación de candidatos electorales, a pesar de que éste no atrae al ciudadano argentino, quien se resiste a someterse a él. Así lo indica el simple cotejo de las cifras totales de afiliados partidarios, con las correspondientes del padrón nacional. Y la “partidocracia” subsiste pues la ciudadanía ya no elige, sino opta, al verse obligada a aceptar la selección hecha por la voluntad del conjunto de dirigentes de esos comités. No estoy en contra de estos viejos baluartes de la vida cívica, sólo sostengo que no deben continuar siendo los inapelables rectores de la representatividad.

Se podrá decir que los ciudadanos no concurren a ellos, pudiendo y debiendo hacerlo, argumento éste que usan los dirigentes para tildar de “apolíticos” a los no afiliados. Si bien es exacto que los comités ofrecen libre acceso, también lo es que las normas deben ajustarse a la idiosincrasia media de la población sobre la que ha de regir, por cuya razón si se advierte que una norma no concuerda con la modalidad de la ciudadanía, debe cesar y ser reajustada a ella, en lugar de seguir sumando errores. No hay, pues, ni es verosímil creerlo, tal carencia de sensibilidad política en la mayoría de la ciudadanía.

Seguir imponiendo un régimen que esa mayoría rechaza, sería estar a la doctrina de Kelsen, la cual, por ser contraria al Derecho Natural, admite la discrepancia entre el orden normativo y el dominio del acontecer efectivo. Coincido por tanto con Sánchez Agesta, quien en su *Curso de Derecho Constitucional*, al afirmar la necesidad de adecuar la constitución política al ser de un pueblo, explica acertadamente: “Un poder realmente incompatible con la sociedad que rige, será frágil e inoperante. Los factores reales de poder están determinados por la constitución social de un pueblo”.

Los dirigentes de los comités no deben, pues, continuar siendo por vida los dueños de la representatividad a través de un grupo de afiliados. La totalidad de los simpatizantes de cada partido deben periódicamente elegir a quienes lo dirigirán y en

lo posible, a quienes serán sus candidatos. Así esos dirigentes serán constantemente controlados, y hasta sustituidos cuando acusaran desmedidas ambiciones personales o se apartaran de las plataformas respectivas. Recién entonces podrá decirse que los electores eligen.

Es notable, igualmente, la falta de limitaciones legales respecto de los que eligen y de los que son elegibles, cuando ellas rigen sin resistencia para las más diversas y menores funciones no representativas. Este aspecto merece un estudio particular que aquí no puedo realizar, pero sí debo decir que es para la electoral, lo más importante, que se da el absurdo contrasentido del tan meneado mito del voto “universal”, combinado con la también meneada frase: “Un hombre igual a un voto”. La igualdad absoluta es una utopía, aparte de que todos los derechos son enunciados como reglamentables.

¿Cómo era que se respetaba el voto “universal” cuando no votaban las mujeres? ¿Cómo es “universal” el voto si no votan los menores de cierta edad y tampoco el resto de excluidos y excluidas de la ley electoral? ¿Por qué no podría regir entonces, valga un ejemplo, otra excepción que prive del voto a los analfabetos y del derecho a ser elegidos, mientras permanezcan voluntariamente en violación a la ley de enseñanza primaria obligatoria? Adviértase que el Estado, por la obvia necesidad de que el ciudadano sea instruido, ha mantenido siempre escuelas especiales para adultos, y adviértase, además, que la Constitución Nacional establece el requisito de idoneidad para los cargos públicos y el sufragio es una función pública.

Se repite y repite: “Un hombre igual a un voto”, pero, ¿qué hombre? ¿El menor o el mayor de qué edad? ¿El honesto o el delincuente? ¿El instruido o el ignorante?

Hace a lo republicano y a lo representativo describir también el accionar político-gubernativo en su ensamble con sindicatos únicos obligatorios, descarrilados de su función específica. A raíz de ellos hemos sufrido la coparticipación preponderante de dirigentes gremiales en los actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras a la vez, cuando se les ocurría conveniente, presionaban al gobierno desde sus organizaciones obreras con medidas de fuerza que han llegado a derrotarlo lisa y llana-

mente. Esto ha originado reiteradas crisis políticas, institucionales y económicas cuyos efectos no han podido aún repararse.

Es muy ilustrativo, sobre este absurdo, un artículo de Bonifacio del Carril titulado “Sindicalismo y política”. Se refiere a la “Carta de un sindicalista”, escrita por André Bergerón, secretario general de la “C. G. T. Force Ouvriere”, de Francia, explicando que su organización propició el voto negativo en el referéndum de 1969, porque su aprobación hubiera llevado a los militantes sindicalistas a integrar el Senado junto con los políticos. “Entonces —dice Bergerón— el sindicalismo habría sido arrastrado hacia la vía peligrosa de su incorporación al aparato del Estado y hacia la politización. Jamás ‘C. G. T. Force Ouvriere’ se ha comprometido, ni participado en elecciones legislativas o presidenciales. En el referéndum de 1969, cuyo rechazo motivó la renuncia de De Gaulle, era la independencia del movimiento sindical lo que estaba en juego”.

Del Carril concluye su comentario con esta reflexión: “Cuando un dirigente sindical pide mil y el gobierno le da seiscientos, el dirigente sindical podrá o no conformarse. Pero cuando ese mismo dirigente sindical participa personalmente en las funciones de gobierno, asiste a las reuniones del gabinete nacional, por ejemplo, abandona de hecho la misión de pedir y asume en cambio la de dar. Las consecuencias son inevitables; el dirigente no puede dar todo lo que de él esperan las llamadas bases, el círculo de hierro que lo aprieta se estrecha cada vez más, las puertas de la demagogia y la inflación son su única salida”.

La realidad es que la clase obrera argentina no pudo escapar al virus del personalismo político. Este la usó para lograr afirmarse en el gobierno o para evitar su caída, contagiando a sus dirigentes las tentaciones del poder. Aquellos que viven en la avidez de los atributos y prebendas que el poder implica, se divorcian de lo sindical específico. Convertidos en accesorios ilegítimos del engranaje gobernante, no sólo lo desajustan y aprisionan hasta quebrarlo, sino que al hacerlo sufren ellos la deformación consiguiente.

Aunque, para salvar las formas, el conjunto de los sindicatos únicos y obligato-

rios presentaban dos organizaciones aparentemente separadas, gremial una y política la otra, tal conjunción de sindicatos constituía un partido paralelo del oficialista. Más fuerte que éste y que ningún otro.

Es así que las fuerzas obreras, conscientemente o no, avanzaron hacia una tiranía del proletariado por un camino que nunca pudo pensarse viable en un país libre y menos en un país regido por una Constitución como la nuestra.

La posibilidad de que los partidos tradicionales logren competir en igualdad de condiciones frente a un oficialismo unido al gremialismo politizado, queda anulada por las ventajas y generosidades que se conceden a éste, aparte que tal competencia electoral clasista y no política es institucional a todas luces.

La participación de los representantes de sindicatos únicos en todos los órdenes del poder de gobierno, reservándose actuar con independencia, sólo para imponer su voluntad desde sus bases, en caso de discrepancia, impide el dictado de medidas capaces de contener aquel avance dictatorial.

Es imprescindible volver a una vida sindical sana, con libre agremiación, que transcurra al margen de los partidos políticos.

Alberto Benegas Lynch, en una conferencia sobre los factores vitales del bienestar social, decía: "Son libres los sindicatos cuyo funcionamiento excluye todo género de compulsión, no sólo respecto a la conducta de los asociados y dirigentes dentro del sindicato, sino en cuanto a sus actos en relación con los demás sectores de la comunidad".

Creo, por mi parte, que debe ser factible tal rectificación de rumbo, pues hubo autenticidad en muchos de los obreros que murieron víctimas de salvajes atentados y la hay todavía en más que ansían su independencia y bregan contra la desesperanza, despreciando las ventajas y privilegios con que otros cuentan.

CONCLUSIONES

Es grave advertir la desorientación general y la pérdida de fe en las instituciones, por resultar éstas incapaces de auto-

defensa frente a tantos actos lesivos que han esfumado un progreso ya logrado y un prestigio antes reconocido.

Deben rectificarse los serios defectos normativos que impiden una auténtica representatividad e impedirse la preponderancia de lo gremial sobre lo político. Tal preponderancia opera con desprecio de elementales axiomas económicos. Esta constituye una trama o estructura consolidante, a la par que deformante, del régimen de gobierno, para plasmarlo conforme a sus particulares objetivos.

Nuestros constituyentes de 1853 no ignoraron la democracia, ni se equivocaron a su respecto. Por eso, tan opuestos a los dañinos y eternos demagogos, cuidaron muy bien de que la palabra Democracia no figurare en parte alguna de la constitución, pero en el preámbulo y en la enunciación de derechos y garantías, consignaron todos sus atributos. Concluida su labor, elevaron su obra a Urquiza adjuntando un informe en el que calificaron a la generalidad de los argentinos como "cristianos y demócratas". Nada más claro e ilustrativo, pero muy poco conocido e invocado.

En consecuencia, tampoco se equivoca el gobierno militar cuando dice que es su objetivo restablecer una verdadera democracia, conforme a nuestra Constitución, mediante el dictado temporal y ejecución autoritaria de normas que corrijan tantos vicios que agobiaron y aún agobian la República.

Para terminar, cabe sintetizar, insistiendo en que la democracia nada tiene que ver con la pésima representatividad que hemos padecido. La representatividad realmente entendida es, con el federalismo y lo republicano, uno de los tres elementos integrantes del sistema de gobierno que establece la Constitución. Deben, pues, atacarse los males de la representatividad para que nuestra nación sea una verdadera República representativa. Para ello, advierto, no es necesaria una reforma constitucional, sino sólo corregir el régimen electoral y el estatuto de los partidos políticos. La reforma de la Constitución debe limitarse a la parte de organización y coordinación de los poderes, pero éste es un tema que excede al que es motivo de esta conferencia.

El filósofo John Dewey ve a la demo-

cracia como "un nombre para una vida de comunión libre y satisfactoria". Inspirados en sus ideas, sus discípulos, integrando la Comisión de Política para la Educación Nacional en los Estados Unidos, han dicho que "la democracia es una gran creencia social que se ha venido desarrollando a través de los siglos como respuesta a los deseos y a las luchas de muchas razas y de muchos pueblos".

Democracia es, repito, sólo un modo de vivir que los occidentales defendemos muy mal, cuando no poco o nada, por lo que en verdad se ha podido decir que estamos perdiendo la tercera guerra mundial. Ese

modo de vivir por el cual muchos, ahora orientalizados, ofrendaron sus vidas en los estados bálticos, Hungría y Checoslovaquia, entre otros, y aún la siguen arriesgando muchos más en la travesía de ignominiosos muros de fronteras carcelarias. Ese modo de vivir que Roosevelt, inspirado en Maritain, definió como libertad del miedo y de la miseria. Ese modo de vivir con incentivo de progreso y con libertad de gozar y elegir, sin dañar a terceros, que es el libre albedrío reglado por principios de moral y razonabilidad, ese modo de vivir que, en definitiva, hace que la vida merezca ser vivida.

Dr. MARIO JUSTO LOPEZ

Profesor Titular de Derecho Político, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Bases para el funcionamiento del sistema representativo

I.- INTRODUCCION

Para encuadrar mi exposición, considero necesario formular una aclaración previa de carácter general que se encuentra directamente relacionada con el enfoque del tema.

Cuando el director del Instituto de Derecho Político y Constitucional, Dr. Luis Botet, me solicitó amablemente el temario de mi conferencia, lo formulé del siguiente modo. Tema general: "Bases para el funcionamiento del sistema representativo"; subtemas principales: 1º) Examen de la metodología de los sistemas políticos. 2º) El problema de la persistencia de los sistemas políticos. 3º) Las condiciones para la persistencia del sistema representativo.

Esa enunciación y ese contenido básico del tema revelan que el enfoque es eminentemente teórico. Y es precisamente esta circunstancia la que hace necesaria la aclaración previa de carácter general.

Un enfoque teórico lleva consigo fundamentalmente un propósito de abstracción, de generalización, de objetividad. A primera vista, la teoría aparece como cosa no sólo distinta, sino inclusive opuesta, a la realidad y a la práctica —teoría y realidad, teoría y práctica, son frases que se utilizan precisamente para poner de relieve las antítesis—. Por otra parte, la teoría en cuanto conocimiento puro o especulativo, la "teoría pura" ("Teoría pura

del derecho" —Kelsen—; "Teoría pura de la política" —Jouvenel—) denota un tipo de conocimiento no ideológico y exento de valores, entendiendo a ese respecto por ideología un modo de pensamiento que desfigura interesadamente la realidad o que se aparta ingenuamente de ella, y por valores, ciertas estimaciones supraempíricas con inevitables dosis de subjetividad. Por fin, todo esto podría, en definitiva, significar un desentendimiento total con respecto al drama que vive nuestro país y la humanidad toda en esta tremebunda época de crisis.

De ahí la necesidad de aclaración. Admito que, de acuerdo con la enunciación del tema y de su contenido, el enfoque es definitivamente teórico y que, por consiguiente, también lo es mi actitud en la emergencia. Pero el enfoque teórico y la actitud teórica no significan —y ésta es la primera parte de la aclaración— un divorcio o un desencuentro con la realidad. Nada impide, por ejemplo, que la teoría tenga bases empíricas y este último es el camino que sigo en mi caso. Por otra parte, la teoría no es opuesta ni está necesariamente en contradicción con la práctica. Por lo contrario, se ha dicho y lo repito en prueba de conformidad, que no hay nada más práctico que una buena teoría. Ortega cierra su magnífico ensayo sobre *Mirabeau o el político* con estas palabras: "No se pretenda excluir del político la

teoría; la visión puramente intelectual. A la acción tiene en él que preceder una prodigiosa contemplación: sólo así será una fuerza dirigida y no un estúpido torrente que bate dañino los fondos del valle. Lindamente lo dijo, hace cinco siglos, el maestro Leonardo: *La teoría é il capitano e la prattica sono i soldati*. En tercer lugar, no hay que confundir ideología con valores. Descarto la primera, hasta el punto de que podría decir con Giovanni Sartori que es una palabra que me desagradaba enormemente; pero ocurre todo lo contrario con respecto a los valores. Sé que para algunos la teoría política no es sino la ideología justificadora del *statu quo* y sé que para otros, más particularmente, plantear la cuestión de las condiciones para el funcionamiento de la democracia, es una máscara ideológica, para justificar, a *contrario sensu*, regímenes autoritarios o de fuerza. En este último caso, se encuentran algunos de los llamados liberales norteamericanos, que constituyen algo así —y lo diga sin agravio y sin encono— como la última edición de "idiotas útiles", especie que fuera tan bien descrita por Lenin. En mi caso, no me siento alcanzado por el reproche. Aparte de que nunca he dicho o escrito nada para halagar ni a los poderosos ni a los numerosos, mi posición con respecto a ese tema, que vengo repitiendo desde hace más de treinta años, no ha recibido de la experiencia —desgraciadamente— sino confirmaciones. Estoy convencido, además, que mi enfoque teórico, aparte de no ser ideológico, es antiideológico porque lo que procura es precisamente aventar los resabios de fundamentación ingenua que tanto dañan y nada benefician a la democracia. Pero, necesario es insistir, posición antiideológica no es sinónimo de refugio en torre de marfil ni de irresponsable huida frente al compromiso. No se puede hablar seriamente de la democracia si se marginan sus valores. Por fin, y con esto concluye la necesaria aclaración, si bien el enfoque teórico que me propongo, no está particularmente dirigido hacia determinada situación y aspira a un aceptable grado de validez general, lo cierto es que no se me hubiera ocurrido introducirme en esos campos si no fuera que, como argentino, me ha tocado vivir en la Argentina de este medio siglo largo, y

que, como a don Miguel de Unamuno su España, a mí me duele mi Argentina.

II.- BASES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA REPRESENTATIVO

Si se quiere determinar y delimitar el tema elegido, es necesario comenzar por precisar el concepto de sistema representativo y, enseguida, dar respuesta a la pregunta: ¿se requieren bases para su funcionamiento? Para ello, a su vez, hay que aclarar, previamente, qué se entiende por "bases para su funcionamiento".

El tema del "sistema representativo" o del "régimen representativo" —expresión que utilizo, indistintamente, como sinónimos— ha merecido repetidamente mi atención en sus diversos aspectos históricos, doctrinarios, jurídicos y empíricos y no me es posible, en este momento, por elementales razones de tiempo, volver sobre el particular.

Lo que en este momento me parece necesario es poner de relieve la vinculación entre el régimen representativo y la democracia constitucional. No soy proclive a las definiciones y menos al nominalismo, pero considero que no pueden abordarse con actitud científica los temas de la política sin un mínimo de rigor terminológico y de precisión conceptual.

Por eso, no me parece adecuado hablar de la democracia, a secas y sin adjetivos, cuando ese vocablo ha adquirido, sobre todo en las últimas décadas, tal dosis de ambigüedad que le ha hecho perder la posibilidad de una verdadera función significativa. A ello se debe que, desde hace muchos años, luego de aclarar, en la medida que puedo, el problema de esa ambigüedad del vocablo, utilizo para referirme a un determinado sistema político o régimen político integral la expresión "democracia constitucional", expresión no muy difundida, pero cuyo empleo cuenta por lo menos con el aval de Karl J. Friedrich, de Karl Loewenstein y de Marcel Prétot y, en nuestro medio, de Segundo V. Linares Quintana.

Yo no afirmo cuál es la democracia verdadera. Lo que afirmo es que, cuando digo "democracia constitucional" me refiero a un sistema político con perfiles propios y no a cualquier otro. Para caracterizarlo, y en homenaje a la breve-

dad, me permito repetir lo que he escrito recientemente en un trabajo no publicado todavía.

“Como ‘forma de gobierno’ y ‘estilo de vida’, a la vez, la ‘democracia’, vale decir, la ‘democracia constitucional’, en cuanto ‘sistema político’ o ‘régimen político integral’, debe dar respuesta con normas, pero también con conductas, a tres preguntas fundamentales: ¿quién gobierna?, ¿cómo?, ¿para qué? En forma estereotipada, con frases hechas, las respuestas serían: ... el pueblo por intermedio de sus representantes ... de acuerdo con la Constitución ... para el bien común. En forma más empírica y menos retórica, habría, a mi juicio, que decir: ... que exista alto grado de participación en la adopción de las decisiones políticas ... que exista control sobre la actividad de los gobernantes, de tal modo que estos últimos estén sujetos a normas que regulen sus comportamientos ... que el fin último, sin abandono de otros intermedios, sea la esencial dignidad de todo ser humano.

“Los tres elementos tienen necesariamente forma jurídica, pero no son pura forma jurídica. Necesitan, para decirlo con palabras de Adolfo Posada, el egregio maestro español de derecho político, ‘sed de justicia’ y ‘fluido ético’. Además, si falta cualquiera de esos tres elementos, ‘el sistema político’ no merece ser denominado ‘democracia constitucional’. Esto no significa, sin embargo, que cada uno de esos elementos deba encontrarse siempre en la misma dosis. En rigor, fácticamente, cuando la ‘democracia constitucional’, existe, los tres elementos aparecen cada uno dentro de un *continuum* diferente, en el que no alcanzan nunca el punto máximo, aunque sin llegar tampoco —*conditio sine qua non*— por debajo de cierto tope mínimo. Desde luego que no es fácil determinar, y menos apriorísticamente, ese tope mínimo, pero existe necesariamente para cada caso concreto. Y en cada caso concreto debe ser empíricamente determinado.”

El sistema o régimen representativo puede ser considerado como el conjunto de elementos jurídicos y extrajurídicos con el cual se da respuesta a la primera de las tres preguntas formuladas para caracterizar a la “democracia constitucional”: ¿quién gobierna? Pero, a mi juicio, aunque ese sea su aspecto más resaltan-

te, se encuentra entrañable e inextricablemente unido a las otras dos preguntas y sus consiguientes respuestas, de tal modo que con este enfoque la vinculación entre sistema o régimen representativo y “democracia constitucional” se convierte en identificación.

Lo que se acaba de describir bajo el título de “democracia constitucional”, identificándolo a la postre con sistema o régimen representativo, no es otra cosa que los rasgos o notas características o tipificantes de su modelo teórico o, si se quiere, de su “tipo ideal” en el sentido weberiano. Pero, para que se hagan presentes o se conviertan en acto las conductas que la “democracia constitucional” necesita para existir, a partir del tope mínimo a que antes se hizo referencia, algo más hace falta. Es lo que denominamos “bases para su funcionamiento”.

A los efectos de la consideración de este tema, necesitamos abordar, con toda la brevedad que la falta de tiempo disponible impone, al primero y al segundo de los subtemas propuestos.

III.- EXAMEN DE LA METODOLOGIA PARA EL ANALISIS DE LOS SISTEMAS POLITICOS

Cualquier historia de las ideas políticas muestra la gran cantidad de métodos que los pensadores de todos los tiempos —más filósofos que científicos— han utilizado para afrontar el conocimiento de esa realidad tan particular que es la política, esa realidad nebulosa, dudosa y litigiosa —como advertía Ernest Barker a sus alumnos de la Universidad de Cambridge—, ese “universo mágico”, hecho de “representaciones, de creencias y de apariencias” —como indica Burdeau—, esa realidad seductora y esquiva a la vez, poblada de ilusiones, de esperanzas, de trampas y de misterios. En una obra aparecida hace unos tres lustros, denominada *Los nervios del gobierno*, Karl W. Deutsch, actual presidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política, ha vuelto una vez más a pasar revista a la incansable búsqueda de la metodología adecuada para el conocimiento de esa realidad tan particular.

En ésta oportuna, sólo me interesa destacar la importancia que ha adquirido en las últimas décadas la metodología que

consiste en la utilización de la teoría general de los sistemas, aplicada a los fenómenos políticos por eminentes especialistas, entre los que sobresalen Easton, Almond y el propio Deutsch.

De conformidad con esa metodología, se convierte el sistema en unidad de análisis, y se concibe la vida política como un sistema de conducta, en directa y dinámica conexión con un “ambiente” —intra y extra societal— formado a su vez, por sistemas de diverso carácter —ecológico, demográfico, económico, cultural—, los cuales proyectan su influjo sobre el primero, a través de “insumos” —“demandas” y “apoyos”— y reciben a su vez el influjo de aquél mediante “productos” —decisiones políticas y acción consiguiente—, en un permanente proceso de “retroalimentación”.

Yo me animo a decir, por otra parte, que esa metodología no es nueva y que —entre algunos otros— la aplicó, *avant la lettre*, nuestro Alberdi en las *Bases* y, por otra parte, que existen en ella, hasta ahora, abundantes imprecisiones y alguna sofisticación. Pero la considero útil, más útil que las metodologías anteriores, para el mejor conocimiento y mayor comprensión de los fenómenos políticos.

Y quizás lo importante de esa metodología sea la atención preferente que presta al tema y al problema de la persistencia de los sistemas políticos.

IV.- EL PROBLEMA DE LA PERSISTENCIA DE LOS SISTEMAS POLITICOS

Por supuesto que la atención por el problema de la persistencia de los sistemas políticos no es, tampoco, una novedad. Preocupó sobremanera a Platón y a Aristóteles; constituyó el eje mismo del pensamiento político de Polibio; fue fuente de incitante preocupación para el talento realista de Maquiavelo; estuvo prioritariamente presente en las lucubraciones de Bodin y de Hobbes; hizo de Montaigne un precursor de la moderna psicología social a través del análisis de lo que él llamó los “principios” propios de cada forma de gobierno.

Es que no se trata de un problema trivial. Sólo existe lo que persiste. Y lo primero es existir; luego viene lo demás.

En un mundo —este mundo en que nos

toca vivir— que se dice de cambio —y que en verdad es también de cambio—, pero que es fundamentalmente un mundo en crisis, un no mundo, por no decir un in-mundo, el problema no ha podido dejar de preocupar a los científicos políticos. Ha escrito David Easton que “el objeto primordial del análisis político es comprender de qué manera los sistemas políticos logran subsistir”.

No voy a entrar a considerar la cuestión —a mi modo de ver no resulta— acerca de la adecuada terminología: persistencia, estabilidad, continuidad, supervivencia, sobrevivencia, etc. Cualquiera sea el vocablo y cualquiera sea el concepto, lo que importa es si un determinado sistema político subsiste y cómo consigue subsistir.

Tras los pasos de Talcott Parsons y de Robert Merton, especialmente, es decir, siguiendo la corriente de la tendencia funcionalista o funcional-estructural de la sociología norteamericana y, paradójicamente, muchas veces colocándose en oposición a esa tendencia, la nota saliente y uniforme de los últimos logros de la ciencia social, y particularmente de la ciencia política, es la comprobación de que un sistema no subsiste si no es capaz de satisfacer ciertos requisitos funcionales, a través de determinadas estructuras y procesos. De ahí la importancia entre la *función* —o lo funcional—, aquello que contribuye a la satisfacción de una o más necesidades de un sistema, y la *disfunción* —o lo disfuncional—, aquello que obstaculiza o impide la satisfacción de una o más necesidades de un sistema.

Todos los sistemas, los sistemas sociales en particular, los sistemas políticos más en particular todavía, sólo son capaces de subsistir si disponen de los necesarios requisitos funcionales. Oran R. Young, uno de los claros expositores de la metodología que comento, lo ha dicho expresivamente: “En este contexto, el análisis tiende a partir de la proposición de que todo sistema dado tendrá ciertas ‘condiciones de supervivencia’, entendiéndose por supervivencia el mantenimiento de las características esenciales del sistema hasta el punto de que se las pueda seguir reconociendo”.

Sobre tales bases, podemos llegar al meollo de nuestro tema, es decir, si el sistema o régimen representativo —que hemos identificado con la “democracia

constitucional"— necesita ciertas condiciones para persistir o, dicho de otro modo, cuáles son las bases —si es que las necesita— para su funcionamiento.

V.- LAS CONDICIONES PARA LA PERSISTENCIA DEL SISTEMA REPRESENTATIVO

Dadas sus características —a las que, en su más extrema síntesis, hemos pasado revista anteriormente—, el sistema representativo no se genera —y menos subsiste— de cualquier manera. Necesita su tierra, su aire, su agua.

Es verdad que no siempre lo han reconocido o lo reconocen sus propugnadores y sus partidarios, quienes, con un criterio en el que predomina la ingenuidad y la simpleza, han pensado o han creído que bastaba, para implantarlo y para que persistiera, el acto de voluntad de algún ocasional legislador. Pero también es cierto —y corresponde destacarlo— que entre sus defensores más esclarecidos son varios los que han señalado que el sistema representativo no resulta viable si faltan determinados requisitos o condiciones.

John Stuart Mill, en su célebre *Consideraciones sobre el régimen representativo*, puso sugestivamente por título al capítulo IV: "Condiciones sociales en las cuales es inaplicable el gobierno representativo", y allí expresa literalmente: [...] "el gobierno representativo, como cualquier otro, debe considerarse inadecuado en aquellos casos en que no pueda subsistir de manera permanente", y daba como ejemplo los países de Hispanoamérica, por ser incompatibles con tal régimen la "revolución crónica" y la "guerra civil". Un medio siglo después, en los comienzos del actual, otro ilustre inglés, James Bryce, en su obra titulada *South America: observations and impressions*, enumeraba los requisitos —geográficos, étnicos, económicos, históricos y "generales"— que faltaban en los países sudamericanos para el normal funcionamiento del sistema representativo. Y merece ser señalado que un par de décadas antes —esto es en 1894—, en un libro que llevaba precisamente el mismo nombre —y también en inglés— *South America*, el argentino Agustín Alvarez había prestado especial atención a los requisitos psicosociológicos sin los cuales no puede persistir,

es decir, no puede existir el régimen representativo.

El tema, por lo demás, en relación con la Argentina y en relación con América del Sur ya había sido tratado bastante antes por Alberdi. Sin embargo, lo que hay que destacar es que el problema no se limita exclusivamente a determinados países o a determinadas situaciones históricas. En tal sentido, y contrariamente a lo ocurrido hasta no hace mucho tiempo, los estudiosos y los investigadores liberados del "parroquialismo" —que sólo les hacía divisar sus propios países altamente desarrollados— y del "formalismo" —que sólo les permitía contemplar las instituciones y a lo sumo las ideas, pero no los procesos y los comportamientos—, han advertido, al volcarse a la consideración de la política comparada, que la realidad de los fenómenos no se puede o no se debe describir con esquemas cerrados. En tal sentido, constituyen una importante toma de conciencia obras como *Política comparada* de Almond y Powell e *Introducción al estudio comparado de los gobiernos* de Jean Blondel.

Karl Mannheim, que tanto contribuyó a sentar los cimientos de las modernas Sociología, Psicología Social y Ciencia Política, decía al promediar el siglo actual, en su obra *Libertad, poder y planificación democrática*: "Debemos enfrentarnos con el hecho de que las instituciones del sistema representativo, funcionan únicamente dadas ciertas condiciones. Por ello, una teoría adecuada del gobierno representativo deberá tomar en cuenta las causas necesarias y suficientes tanto para el éxito como para el fracaso de dicho sistema". Y, tras considerar otros aspectos del problema, agregaba: "El equilibrio de la estructura social es un requisito previo para el mantenimiento de la democracia".

Entre los actuales cultores de la Ciencia Política, la cuestión ha preocupado especialmente a Seymour Martin Lipset y a Robert A. Dahl. Lipset subtitula su obra *El hombre político* con la frase "Las bases sociales de la política" y en el prefacio de esa obra advierte expresamente que uno de los temas fundamentales es el relativo a "las condiciones necesarias para la democracia" y luego en el capítulo —el 2º— titulado "Desarrollo económico y democracia", señala que entre tales "condiciones" se encuentran los valores, las ins-

tituciones y los líderes; pone además de relieve la relación existente entre los ingresos, la instrucción y la religión, por una parte, y la persistencia del sistema representativo, por la otra, y aunque reconoce que la prosperidad es factor importante para el mantenimiento de una democracia, llega a la conclusión de que los factores psico-sociales son en definitiva los que prevalecen, con lo cual, como ya lo indicara John Stuart Mill un siglo antes, se requiere la vigencia efectiva de un determinado sistema de valores. Dahl, a su vez, ha puesto de manifiesto también la importancia fundamental de los prerrequisitos psicológicos de la ciudadanía y en especial de los líderes para la persistencia del sistema representativo. Su hipótesis del "acuerdo diferenciado" señala a través de los resultados de investigaciones empíricas, que para que los conflictos sean absorbidos o, dicho en otros términos, para que las tensiones sean superadas, y se logre la persistencia del sistema, se requiere que el consenso básico acerca de los procedimientos exista con mayor intensidad en los estratos de mayor participación política, esto es, por orden decreciente, en los líderes, los políticos profesionales, los militantes políticos, los ciudadanos mejor educados y políticamente conscientes, etc. Ian Budge, en su obra titulada *La estabilidad de la democracia*, considera que las investigaciones empíricas realizadas por él en Inglaterra confirman esa hipótesis de Dahl.

Tales teorías y tales investigaciones ponen en evidencia la relatividad del factor económico como requisito funcional de la democracia. En todo caso, su influencia es más indirecta que directa, como surge de las investigaciones de Almond y Verba, expuestas en su obra *The Civic Culture* y de Pye, expuestas en la suya titulada *Aspects of Political Development*. Neubauer, en un trabajo publicado hace menos de diez años, bajo el título de *Some Conditions of Democracy*, poniendo énfasis en las explicaciones psicológicas de la estabilidad democrática en relación con las socioeconómicas, ha mostrado que, por encima de un cierto "umbral" de desarrollo, los países más democráticos no son, necesariamente, los más florecientes desde el punto de vista económico. Bastante tiempo antes, Schumpeter había clasificado las que denominó "condiciones para

el éxito del método democrático" en los siguientes cuatro rubros: a) que el material humano de la política —las minorías activas— sea de calidad suficientemente elevada; b) que el ámbito de la política no se extienda excesivamente; c) que haya un ambiente de serenidad democrática, es decir, que las minorías activas que compiten entre sí se toleren mutuamente; d) que el electorado, hecha su elección, se abstenga de interferir incesantemente en la acción política de los representantes.

Como se ve, y pese a las superficiales denuncias de algunos de los llamados liberales norteamericanos, a que antes aludí, los científicos políticos de su propio país —y he mencionado algunos de los de más alto nivel— han superado desde hace algún tiempo ciertas suposiciones ingenuas. Es el propio Almond quien advierte que la "fe optimista en la inevitabilidad de la democracia" dejó fuera de la óptica de los científicos políticos norteamericanos la consideración de aspectos básicos de la realidad política, y agrega textualmente que "esta ingenua concepción del progreso democrático" hizo crisis en la segunda posguerra. No en vano al prologar hace unos veinte años la versión inglesa de su *Teoría democrática*, Giovanni Sartori advertía, para poner en órbita a sus posibles —y supuestamente ingenuos— lectores: "Este libro tal vez cause una impresión hasta cierto punto desconcertante en el público norteamericano"... "Vivo ... en un país en el cual más del 40 por ciento de ciudadanos votan por partidos que en realidad no desean la democracia".

Por supuesto que el tema de los "requisitos funcionales" del régimen representativo no ha sido abordado últimamente tan sólo en el ámbito académico estadounidense. Para no extender en demasía esta confrontación de antecedentes, básteme recordar que el tema ha ocupado y preocupado entre muchos otros al clarividente Raymond Aron, quien ha expresado que son tres las condiciones de éxito del sistema representativo: a) la existencia de una autoridad gubernamental capaz de resolver la disputa de los grupos y ejecutar las medidas que exige el interés general de la comunidad; b) una administración económica eficaz que conserve la movilidad y reanime los incentivos; c) la limitación de los individuos y grupos que de-

seen transformar la estructura total de la sociedad.

VI.- EXAMEN GENERICO Y SINTETICO DE LAS CONDICIONES PARA LA PERSISTENCIA DEL SISTEMA REPRESENTATIVO

El estudio de los "requisitos funcionales" del sistema representativo, pese a los valiosos antecedentes que me he permitido mencionar y a muchos otros que me he visto obligado a pasar por alto —desde Aristóteles hasta Tocqueville—, puede decirse que está, en lo que hace a la realidad de nuestro tiempo, todavía en pañales. Está todavía sin elaborar una teoría general que ordene y clasifique la diversidad de sus aspectos y que abra cauce fructífero para el examen en profundidad y con concreción de la multitud de circunstancias y de variantes. Pero creo que no se dispone de mucho tiempo. O se enfrenta el problema, sin demora, con pensamiento responsable y con conducta responsable, o no habrá tiempo para cumplir la tarea.

Confieso que, por mi parte, es muy poco lo que puedo aportar. Sólo puedo, ahora y aquí, repetir algunos planteos y algunas hipótesis que tengo expresadas antes de ahora.

Las condiciones para la persistencia del sistema representativo pueden ser clasificadas en dos grandes grupos que me permito denominar, respectivamente, "extrapolíticas" y "políticas". Las primeras, que podrían ser llamadas también objetivas, corresponden en general al "ambiente" del modelo de Easton y pueden ser subdivididas en demográficas, geográficas, económicas y culturales. Las segundas, que en términos generales corresponden al "sistema político" del modelo de Easton, pueden ser subdivididas en psico-sociales —o subjetivas— e instituciones políticas —o normativas.

Entre las condiciones psicosociales puede enumerarse —enumeración abierta— las siguientes: consenso fundamental, ideologías compatibles, protagonistas idóneos, actitudes y comportamientos de competencia leal.

Entre las condiciones normativas —instituciones— puede enumerarse —también enumeración abierta—, las siguientes: régimen electoral, régimen legal de las aso-

ciaciones y partidos políticos, regulación legal de los grupos de presión, incorporación institucionalizada de los técnicos y de las fuerzas armadas al proceso decisorio.

Todas las condiciones indicadas son fundamentales, pero quizás lo son más aún las que he denominado psico-sociales, y a las cuales, por esa razón, voy a dedicar el poco tiempo que me resta.

El sistema representativo —como régimen político posible— requiere, ante todo, la existencia de *consenso fundamental o mínimo*, que es, en rigor, la base de las restantes condiciones psico-sociales y que significa en lo esencial: 1º) no considerar al conciudadano como enemigo mortal, sino como ocasional adversario; 2º) aceptar las reglas de juego sin dar a las victorias ni a las derrotas carácter de definitivos. Como lo ha dicho Laski: "Es el acuerdo para no estar de acuerdo". Es decir, es la posibilidad del desacuerdo sobre cualquier asunto, pero no sobre aquel que signifique la ruptura de la comunidad. Por eso, el requisito previo para la existencia y subsistencia del sistema representativo lo constituye la unión nacional. De ahí que, sin una auténtica nación —un cuerpo de creencias, de tradiciones, de actitudes compartidas y sobre todo, la voluntad de continuar viviendo juntos— el sistema representativo no puede subsistir o está condenado a muerte. El sistema representativo requiere, como condición *sine qua non*, que la *concordia* supere a la *discordia*, que el *consenso* sea mayor que el *conflicto*. Un pueblo con el "corazón partido" —que eso es la *discordia*— no es una nación: es un enfrentamiento a muerte entre bandos antagónicos y, ante tal situación, el sistema representativo se torna imposible.

Pero si se requiere el consenso fundamental o mínimo es porque el sistema representativo supone también el *pluralismo* en todos sus aspectos —social, económico, cultural, político— de donde resulta que las diferencias y no la uniformidad constituyen el fermento y el alimento de la comunidad y de la vida política. Caben, pues, ideas y proyectos distintos —que se traducen en doctrinas discrepantes—, sin otro límite que su compatibilidad con el propio sistema.

El *pluralismo* supone, a su vez, el *diálogo* y la *oposición*. En lo que se refiere

al *diálogo* salta a la vista que es el correlato necesario del *consenso fundamental* y del *pluralismo*. Sin consenso fundamental, el diálogo resulta imposible; sin pluralismo, innecesario. Hay que destacar que el sistema representativo rechaza el supuesto de una armonía espontánea y automática entre los diversos participantes del proceso político —admisibilidad del pluralismo — pero, a la vez, no atribuye carácter irreductible e insuperable a los conflictos —admisibilidad del consenso fundamental.

Pero además y para todo ello, el sistema representativo requiere protagonistas idóneos. No hay democracia constitucional sin hombres y mujeres democráticos. No hay instituciones democráticas sin costumbres democráticas.

En esta segunda mitad del siglo XX —bien se sabe— los seres humanos no somos los entes descarnados, casi ángeles, que imaginaron los filósofos iluministas. Somos seres atrapados, situados y sitiados, atribulados. Estamos sometidos, además, a las modernas "técnicas sociales" y a la "acción psicológica" y somos tributarios de propagandas embrutecedoras que manejan los resortes irracionales y despiertan los apetitos animales. El condicionamiento ambiental, por otra parte, nos impulsa hacia la evasión y hacia la alienación, haciéndonos perder hasta la conciencia psíquica y moral de la propia personalidad.

Con ese tipo de ser humano, sin más, no se puede protagonizar el sistema representativo. No es que haga falta el pueblo de dioses, a que aludía Rousseau, pero se necesitan hombres comunes y normales con "esquema mental democrático": un tipo de mentalidad, de actitud y de comportamiento que implica humildad, sinceridad, tolerancia, lealtad, confianza en sí mismo y en el prójimo, buen sentido y un mínimo de capacidad de adaptación a un mundo complejo y cambiante. ¿Difícil? Ya lo sé. Pero no hay alternativas. Ya lo dijo Alberdi de una vez para siempre: si queremos ser republicanos no queda más que una solución: ... "elevant nuestros pueblos a la altura de la forma de gobierno que nos ha impuesto la necesidad" ... "darles la aptitud que les falta para ser republicanos" ... "hacerlos dignos de la república que hemos procla-

mado, que no podemos practicar hoy ni tampoco abandonar".

Pero hacen falta también —y precisamente para adquirir la actitud que nos falta—, líderes idóneos, élites idóneas y partidos políticos idóneos.

Contra lo que creen quienes participan de la concepción literal e ingenua de la democracia, la democracia constitucional no excluye el liderazgo, lo necesita. Nunca rayó más alta la democracia ateniense que en la época de Pericles. Sin Roosevelt hubiera sucumbido la democracia norteamericana en el momento de la prueba. Sin Churchill, la inglesa. Pero el líder democrático debe ser estratega y arquitecto a la vez —como lo exige la esencia misma de la política— y por ello y para ello, debe cumplir ante todo función docente. La más alta función docente, la que se da con el ejemplo. Un verdadero líder democrático es maestro de su pueblo. No payaso de circo que busca aplausos repartiendo caramelos.

También la democracia constitucional necesita élites. No capas privilegiadas o solitarias ajenas al vivir y al quehacer colectivo. Pero sí algunos seres que piensen más, que hagan más, que se esfuercen más, que sufran más, si es necesario.

Y requiere igualmente la democracia constitucional esos grandes protagonistas colectivos que son los partidos políticos. La realidad actualmente existente no hace posible la relación y el diálogo puramente dual entre el pueblo (mandante-representado) y el gobierno (mandatario-representante). Los cambios en la estructura social, en los sistemas de comunicación, en la acción de los grupos de interés, en la actividad estatal (con los proyectos de "desarrollo" y de "bienestar social"), en la creciente importancia de la tecnoburocracia y en las características de la defensa militar, han complicado de tal modo el panorama que han vuelto necesaria la función de esos grupos de mediación que son los partidos políticos, para la coordinación e integración de los intereses y puntos de vista contradictorios, propios de una sociedad pluralista. Claro está que tales partidos políticos son aquellos que surgen para servir de pivote y de motor al sistema representativo, a la "democracia constitucional", y no aquellos otros que surgen para destruirla y servir de pivote y de motor a regímenes liberticidas. Ade-

más, no basta la existencia, se requiere el real y efectivo cumplimiento de sus funciones: encauzar la caótica voluntad ciudadana; educar al ciudadano para encarar la responsabilidad política; seleccionar las élites que deben conducir al país; proyectar la política gubernamental y controlar su ejecución.

Cabe agregar, todavía, como requisito no menos esencial, la recepción por parte de los elegidos, en última instancia y en los momentos de las decisiones supremas, de lo que se ha llamado el "profundo mensaje", en virtud del cual las solicitudes

sectoriales e inmediatas, emergentes de la fiebre electoral o de la disciplina partidaria, ceden ante los supremos intereses de la comunidad nacional. Entonces los elegidos deben actuar, como aquellos senadores descritos por John Kennedy en su libro memorable, con "perfiles de coraje", liberados de toda atadura respecto de los electores, de los partidos, de los grupos de presión e identificados con el interés permanente del país.

¿Es mucho? Quizás. Pero la único que no cabe es adoptar la estrategia del avestruz.

Dr. ALBERTO ANTONIO SPOTA

Profesor Titular de Derecho Constitucional II,
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de
la Universidad de Buenos Aires.

Propuesta de elecciones primarias para candidatos a cargos públicos. Intento de mejoramiento en el proceso de selección para la representación en el ámbito de lo público

1. Ofrezco una alternativa a lo que ha sido hasta ahora nuestra experiencia en el ámbito de la selección de candidatos a cargos públicos en el ámbito nacional. Es tema que merece debate y que entiendo encontrará oposición. Pero con todo creo que la alternativa que ofrezco es justificada, desde el punto de vista que merece su análisis razonado, y de ser posible desapasionado.

En síntesis ofrezco como alternativa, que entiendo justificada para nuestra realidad política de un futuro, por las razones que paso a exponer más abajo, la adopción en la legislación electoral del sistema de elecciones primarias abiertas para candidatos a cargos públicos nacionales en todos los niveles que enuncia la norma suprema, esto es, la Constitución Nacional.

2. Comienzo por describir sintéticamente el sistema de elecciones primarias abiertas que preconizo, para luego enunciar los fundamentos en los que debiera asentarse la viabilidad de esta propuesta.

3. Las elecciones primarias abiertas que propongo se han de caracterizar por los extremos esenciales que siguen:

a) En el distrito o distritos electorales que correspondan, a mérito de futura elección nacional, en un mismo día toda la ciudadanía, por voto obligatorio y secreto, deberá concurrir a aportar su voluntad en la elección interna de candidatos a los partidos políticos o movimientos que se encuentren en condición jurídico-política de presentar candidatos a la elección nacional de que se trate.

Esto significa que el acto eleccionario de candidatos se realizará como está dicho en una sola y única oportunidad, y por una sola y única vez en todo el distrito pertinente, con relación, como es lógico, a cada elección nacional a producirse.

b) A esas elecciones de candidatos, cada ciudadano tendrá derecho y obligación de emitir su voto, en el distrito donde luego debe votar en la elección nacional. Cada ciudadano tendrá un solo voto.

c) La designación de precandidatos queda reservada a los partidos políticos o movimientos y es privativo de ellos. Subsisten los candidatos extrapartidarios que no son motivo de esta legislación.

d) No podrán incorporarse precandida-

Biblioteca del Gioja.UBA
uso académico

tos extrapartidarios a las listas de los partidos.

e) La ley garantizará a los afiliados de cada partido la posibilidad de presentarse como precandidatos, cumpliendo extremos mínimos razonables de:

1. Antigüedad en la afiliación no menor a dos años.

2. Apoyo partidario interno, entre los afiliados, no inferior al 1% del padrón partidario correspondiente al distrito donde desee presentarse el precandidato.

3. Plataforma electoral adecuada a la del partido.

f) La elección de candidatos gozará de los mismos controles que la elección nacional correspondiente, y para ello patrocinamos la aplicación del mismo sistema de voto obligatorio, individual y secreto establecido en la ley Sáenz Peña y en la legislación vigente a la fecha para elecciones nacionales. Concurrirán también las mismas garantías en materia de fiscalización del acto eleccionario y los mismos controles previstos en la ley nacional para elecciones nacionales.

g) Cada ciudadano tendrá derecho a un solo voto, el que depositará en la elección del partido que libremente disponga. Se anotará su emisión del voto en su libreta de enrolamiento de la misma forma que en la elección nacional, siendo sujeto a las mismas penalidades para el caso de no concurrir al acto eleccionario y de las demás, por otras transgresiones.

Esto significa que en la elección de precandidatos no solamente concurrirán los afiliados de cada partido a su propio partido, sino que podrán concurrir los ciudadanos no afiliados.

h) Debe quedar también claramente establecido que, dejando de lado las sanciones o no que exigen las cartas orgánicas partidarias, no será obligación del ciudadano afiliado a un partido, votar necesariamente en ese partido.

i) La elección de candidatos deberá producirse con no más de 45 días de anticipación al acto eleccionario, y no menos de 20 días antes de dicho acto eleccionario nacional.

j) Se dará amplísima publicidad a los resultados electorales de las elecciones a las cuales me refiero, y esos resultados serán, además, publicados en el órgano oficial del Estado, en nuestro caso, el *Boletín Oficial*, por un término que la ley

fijará y naturalmente breve.

4. Delimitado así el sistema de elecciones primarias abiertas que preconizamos, paso ahora a fundamentarlo.

OBJECIONES POSIBLES

A. Falta de antecedentes nacionales en esta materia.

5. Efectivamente, es absolutamente cierto que no tenemos ningún antecedente nacional en nuestra vida política que justifique la inclusión de este sistema en nuestro ordenamiento jurídico institucional.

6. No ha habido ninguna ley, ni ninguna norma jurídica que haya impuesto antes de ahora este sistema entre nosotros y se lo haya aplicado. La única excepción fue una norma optativa en 1945 que se derogó sin habérsela nunca aplicado.

7. Desde el punto de vista doctrinario, en cambio, hay una cantidad de trabajos, sino demasiado importantes en número, por lo menos lo suficientemente trascendentes como para no olvidarlos en esta enunciación que vamos haciendo.

8. Esto quiere decir entonces, que reconozco, como punto de partida, la falta de experiencia del sistema que pongo a consideración, y acepto desde este punto de vista las objeciones que naturalmente se me harán desde diversos sectores, basados casualmente en que la inclusión de primarias abiertas puede, para muchos observadores, significar una innovación no justificada en nuestro medio a mérito de los antecedentes políticos y jurídicos.

9. Pero, a pesar de ello, insisto en la conveniencia de incluir este instrumento jurídico-institucional en nuestra vida política, porque creo que va a ser de una real actualidad por las razones y motivos que voy a exponer a continuación.

B. Posibilidad de objetar al sistema como distorsionador de la vida política interna de los partidos.

10. Tampoco se me escapan las objeciones que se van a producir a mi propuesta, motivadas por el convencimiento de muchos ciudadanos, en el sentido de que introducido el sistema de elecciones primarias abiertas de candidatos, se va a perjudicar grandemente la vida interna de los partidos y puede también distorsionar la voluntad partidaria.

11. Es muy común oír como objeción a esta figura jurídico-institucional, que ella posibilita maniobras de terceros, ajenos al partido y con voluntad de perjudicarlo, los que se volcarán en las elecciones internas de candidatos para, como está dicho, perjudicar a las fuerzas políticas de que se trate, votando, por ejemplo, por los peores candidatos en cambio de hacerlo por los que la masa partidaria entiende como mejores.

12. Esta segunda objeción, va a ser motivo, como la primera, de una respuesta por mi parte en esta exposición que vamos realizando.

C. Costo de las elecciones primarias abiertas como tercera objeción al sistema propuesto.

13. Existe también la posibilidad concreta de que se objete la propuesta que efectúo, arguyendo que esas elecciones primarias abiertas importarán una erogación importante y trascendente para el erario público, que es en definitiva quien debe hacerse cargo de los gastos de estas elecciones primarias abiertas, y que esa erogación no es justificable y perjudica a los fondos públicos.

14. También esta tercera objeción que va enunciada, la voy a responder luego de esta exposición de motivos.

D. Cuarta objeción posible, en el sentido de que las elecciones primarias abridrán en la vida ciudadana un proceso demasiado extenso de inestabilidad y angustia política, y que debe tratarse de reducir dentro de lo posible.

15. Efectivamente, es razonable que haya objeciones a mi propuesta, en el sentido de que la misma va a traer a la vida política nacional un alargamiento del período preelectoral, en perjuicio de la tranquilidad pública.

16. Sin lugar a duda, el sistema de elecciones primarias abiertas va a movilizar a toda la ciudadanía, y además, va a ocupar un período de tiempo un poco más extenso que el que habitualmente ha ocupado el proceso de elecciones nacionales normales hasta ahora.

17. La posible alteración de la tranquilidad pública motivada por este proceso eleccionario previo a las elecciones nacionales, también va a ser motivo de análisis y respuesta en esta exposición de motivos.

18. Entiendo que las cuatro objeciones precedentemente enunciadas son las fun-

damentales y quizás las más importantes que se pueden hacer a mi propuesta, sin perjuicio de que puedan agregarse algunas otras más, pero que entiendo son o podrán ser de importancia menos trascendente.

19. Por este motivo y el ánimo de ser concreto y sintético, he tomado estas cuatro objeciones que juzgo las más importantes y, en su consecuencia, las que deben ser respondidas, para así ofrecer a la opinión pública ciudadana un panorama suficientemente apropiado de los pro y de los contra de mi propuesta de elecciones primarias abiertas.

20. Voy ahora a responder, por su orden, las cuatro objeciones arriba enunciadas.

E. Respuesta a la primera objeción, esto es, la falta de experiencia política, en nuestro medio, del sistema de elecciones primarias abiertas.

21. Parto del principio evidente de que acepto la falta de experiencia política vivida en materia de elecciones primarias abiertas para candidatos.

22. Es absolutamente cierto que, en todos nuestros antecedentes, no hay ningún ejemplo de elecciones primarias abiertas o de algún sistema más o menos semejante o que pueda compararse.

23. Pero, a pesar de ello, entiendo que: No es éste el primer caso de incorporación a nuestro ordenamiento jurídico-político de instituciones novedosas.

I. En ese sentido, la propia ley Sáenz Peña fue una innovación en nuestro medio y, antes de ella, la ley electoral del sistema uninominal a la inglesa, adoptado en el año 1902 fue, también, toda una novedad en el medio argentino.

II. Es tradición, en nuestra vida política nacional, haber adoptado y adaptado a nuestro medio político instituciones de origen europeo o de origen norteamericano.

III. La historia de nuestro constitucionalismo, sobre todo a partir del año 1813, muestra que, en nuestro medio, han tenido una enorme importancia las corrientes doctrinarias, constitucionales y legislativas de origen europeo y norteamericano.

IV. Basta revisar, por ejemplo, el anteproyecto de constitución preparado por la Sociedad Patriótica para la Asamblea del año 13; el proyecto de constitución preparado por la comisión oficial para la misma Asamblea; el tercer proyecto,

llamado anónimo, motivado también por la Asamblea del año 13, para comprobar la enorme influencia que sobre esos proyectos constitucionales nos vinieron de las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, así como de la constitución venezolana de 1811, y de la constitución española de Cádiz, de 1812; sin perjuicio de la influencia que, dejando de lado el tema referido a la forma de Estado, se siente en esos plexos jurídicos, de la propia constitución de los Estados Unidos de América del Norte.

V. Y si analizamos el Proyecto Federal del año 1813 producido, evidentemente, bajo la influencia de José Gervasio de Artigas, encontraremos, con enorme claridad cuánto en él ha influido el ordenamiento jurídico-constitucional norteamericano, en una mezcla entre confederación y estado federal.

VI. Si analizamos las constituciones de 1819 y 1826 vamos a notar la trascendencia que en ellas han tenido las mismas corrientes doctrinarias y tradicionales que acabamos de mencionar, además de la evidente influencia que, por ejemplo, en la constitución de 1819 existe en relación con las ideas doctrinarias francesas posteriores a la caída de Napoleón, encauzadas, sobre todo, en derredor de los escritos de Benjamín Constant.

Es claro que el recuerdo de estas dos constituciones podrá ser objetado atento el fracaso de las mismas en nuestro medio.

VII. Pero aun cuando es cierto que esas constituciones fracasaron por ser inadecuadas a nuestra realidad política, no deja de ser absolutamente cierto, también, que muchísimas de sus cláusulas pasaron luego a la constitución de 1853, mostrando así, que los dos plexos jurídicos de base que estoy analizando no deben ser desechados en la historia de nuestra tradición constitucional.

VIII. Y si llevamos el análisis a la constitución de 1853 y a sus reformas de 1860, sin lugar a duda alguna notaremos que, ya sea a través del anteproyecto de Juan Bautista Alberdi —que figura en la segunda edición de su libro *Bases*¹ y apareció en setiembre de 1852— o a través

¹ Recuerdo también la importante influencia de Pellegrino Rossi y de la constitución suiza de 1848 y de sus precedentes, en J. B. Alberdi y en el anteproyecto alberdiano señalado.

de la influencia directa de la constitución de los Estados Unidos, y de los precedentes nacionales, encontramos la adopción por nosotros de un conjunto de instituciones que nos vienen de tierras lejanas y que se han adaptado a nuestro medio y que ayudaron, fundamentalmente, a la formación de nuestra estructura de Estado.

IX. Todo esto me lleva a expresar mi profundo convencimiento en el sentido de que la admisión, en nuestro medio, de un sistema de elecciones de candidatos que no se ha experimentado hasta ahora entre nosotros, es un procedimiento en decisión que puede y debe estimarse factible y aceptable, pues de la misma forma que otras instituciones más importantes y más trascendentes fueron traídas a nuestras tierras y adoptadas y adaptadas aquí, entre nosotros, muestra todo ello que la falta de experiencia o de precedentes nacionales no es una objeción realmente valedera.

X. Entonces creo que, con la descripción que acabo de hacer respondiendo a la primera objeción, la he suficientemente rebatido, con fundamentación histórico-constitucional bastante, tanto por la jerarquía de las instituciones adoptadas, sin precedentes nacionales anteriores, cuanto desde el ángulo que importa aceptar que tenemos una antigua tradición que nos ha llevado a adoptar estructuras de derechos que no son autóctonas, sino traídas a nuestras tierras y que ellas no solamente se han adoptado, sino que también se han adaptado a nuestra forma y manera de ser con éxito.

XI. Deseo agregar otro ejemplo de enorme importancia para nuestro tema, recordando que el sistema federal no es autóctono, sino ha sido importado de los Estados Unidos a través, en el año 1813, sobre todo de aquella obra del venezolano García de Sena, titulada *Justificación de la independencia de la Costa Firme habida veinte años ha*.

XII. Esto es innegable, y los fracasos posteriores de nuestra vida institucional en materia de federalismo no pueden ser imputados a la estructura jurídica, sino a nuestras formas políticas de vida.

XIII. Y bien, las instituciones federales respondieron a necesidades y apetencias de nuestro medio, pero como instituciones fueron importadas.

XIV. Pero queda en pie este ejemplo

que acabo de describir como mostración eficiente en el sentido de que no es objeción valedera la falta de experiencia con relación a una institución probada en otras tierras y que se patrocina traer a las nuestras.

Así acabo de responder a la primera objeción.

F. Segunda objeción referida a que el sistema de elecciones primarias distorsiona o puede distorsionar la vida política interna de los partidos.

24. Esta objeción es evidentemente de mayor envergadura e importancia que la primera.

25. Es justo que la ciudadanía se pregunte si la incorporación de esta institución de primarias abiertas no distorsionará la vida de los partidos y creará la posibilidad legal de alterar las decisiones partidarias fundamentales.

26. De inmediato quien no esté de acuerdo con el sistema de elecciones primarias abiertas, alegará que de esta manera se posibilita al enemigo o adversario de un partido político a influir dentro de ese partido político del cual es contrario, para que en ese partido político se produzcan procesos electorales que den por resultado, por ejemplo, no los mejores candidatos, sino los peores.

27. Pero si se analiza bien a fondo el sistema que propongo se verá que esa objeción carece de real consistencia.

28. Piénsese que cada ciudadano tendrá sólo y exclusivamente un voto en las elecciones primarias.

29. Esto quiere decir que cada ciudadano podrá votar una sola vez y en un solo partido.

30. Es lógico y razonable en su consecuencia pensar que el ciudadano no afiliado a un partido político, pero que tiene predisposición hacia determinado partido político, concurrirá a ese partido político a dar su voto a los precandidatos que él juzgue mejor.

31. Es posible que haya algún ciudadano que llevado por un exceso de odio prefiera entre apoyar a su propio partido perjudicar al adversario y concurrir al acto eleccionario del adversario para votar por la peor candidatura.

32. Pero este segundo supuesto, bien pensado y analizado, no es realmente trascendente en su importancia y en su número.

33. La verdad es que la inmensa mayo-

ría optará por ir a votar a la elección primaria del partido, al cual si bien no está afiliado, seguramente va a acompañar en la elección nacional.

34. Y en esa elección primaria irá a apoyar al candidato que juzgue mejor, esto es, al candidato que desea ver en las listas que se presenten a las elecciones nacionales, por parte del partido que va a apoyar en aquéllas.

35. Además, el ciudadano no afiliado a un partido político, pero con simpatías hacia ese partido político, es naturalmente ajeno a las luchas y rencores internos que se producen naturalmente en toda fuerza política, como en toda reunión de hombres, y su decisión será mucho más el producto de un razonamiento mesurado, que la mostración de una tendencia o de un preconcepto.

36. Aun cuando es posible que una ínfima cantidad de ciudadanos tomen el camino de ir a votar al peor candidato del partido adversario, esa posibilidad es tan minúscula que debe ser despreciada frente a las ventajas del sistema.

37. En toda ley, en definitiva, hay una cantidad de contradicción o injusticia, que todo legislador sabe que no puede impedir ni puede reducir a nada.

38. Pero en cambio, las elecciones primarias abiertas, aparte de ser un verdadero ejercicio electoral, que servirá para movilizar a la ciudadanía, y para darle el sentido de que en el acto eleccionario nacional no se ve obligada a optar por candidatos que le sean impuestos, tema por demás importante, y que ha merecido muchos comentarios doctrinarios e inclusive periodísticos, resulta que de esta manera se oxigena la vida política interna de los partidos, y además se obliga en cierta forma a los partidos a presentar los mejores precandidatos, desde que el resultado de estas elecciones primarias va a influir desde un punto de vista psicológico en las futuras elecciones nacionales.

39. No va a ser indiferente a las dirigencias de los partidos el número de votos que se depositen en las urnas del respectivo partido en las elecciones primarias.

40. Ese número de votos va a ser una especie de preanuncio del resultado de las futuras elecciones nacionales.

41. Todos sabemos el enorme valor que tiene la sensación de acompañar al vencedor, y la psicología, sobre todo los estu-

dios de psicología social y de psicología electoral, han mostrado cuánta importancia tiene este factor.

42. Esto no se les escapará a las dirigencias partidarias, y las obligará, naturalmente, a presentar precandidatos o a sugerir precandidaturas, que naturalmente signifiquen atracción hacia la masa ciudadana independiente, y de esta manera se cumplimentará uno de los objetivos buscados por esta innovación que preconizo.

43. Todo esto quiere decir que la elección primaria tiene ventajas desde dos ángulos, a saber:

a) Sirve para revitalizar la vida política ciudadana y darle al ciudadano no afiliado al partido político, el convencimiento de que en la futura elección nacional no se vea compelido a elegir entre candidatos que le son totalmente ajenos y, en cierta forma, le son impuestos por centros de poder en los cuales él no ha participado.

b) Desde el punto de vista de los propios partidos, estas elecciones primarias abiertas servirán enormemente para mantener en vigor la vida partidaria en forma de ofrecer como precandidatos a figuras que tengan atracción por sus valores, en la masa ciudadana independiente, desde que el resultado de estas elecciones primarias tendrá gran importancia psicológica en las elecciones nacionales posteriores. Y esto obligará, como ya queda dicho, a las dirigencias partidarias a una mejor selección de precandidaturas.

44. Por lo expuesto, entiendo haber respondido a la segunda objeción que se pueda hacer a la inclusión de la institución que patrocinamos en nuestro ordenamiento jurídico institucional.

G. Tercera objeción referida al costo de las elecciones primarias.

45. Efectivamente, las elecciones primarias abiertas deben ser financiadas por el Estado en todo su proceso.

46. Ello significará, en la práctica, un costo por lo menos igual al de la elección nacional y quizás, desde cierto punto de vista, algo superior, desde que, por ejemplo, en materia de impresión de boletas electorales habrá un aumento en el número de ellas.

47. Partamos, entonces, de la base de que estas elecciones primarias costarán,

por lo menos, tanto como la subsiguiente elección nacional y quizás algo más.

48. Acepto, en consecuencia, el presupuesto de base de esta objeción, referido a su costo.

49. Acepto, también, que el costo de esas elecciones primarias debe ser solventado, necesariamente, por el Estado.

50. Pero ha llegado el momento en el que se debe tener un sentido natural de proporción frente a las inversiones de los fondos públicos.

51. Es bueno comenzar por señalar que elecciones primarias habrá tantas cuanto elecciones nacionales, y que el número de las elecciones nacionales no es extraordinario sino razonable, máxime si se unifican mandatos, como preconiza esta Comisión en otros dictámenes.

52. Esto quiere decir que habrá un proceso electoral una vez cada cuatro años o, en el peor de los supuestos, una vez cada dos años.

53. Esto, desde ya, limita grandemente la importancia de la objeción del costo y lo encuadra en sus justas proporciones.

54. Toda tabla de valores o todo ordenamiento axiológico tiene, naturalmente, un orden de prelación en la enunciación de sus patrones.

55. Nadie duda, por ejemplo, que el valor justicia tiene primacía sobre el valor orden.

56. De la misma manera, en la vida de una república democrática y representativa existe, también, una tabla de ordenamiento de valores en función de la estructura política de que se trata.

57. Y en esa tabla de valores la realización de la vida democrática para el mantenimiento de las estructuras republicanas y representativas tiene, sin lugar a dudas, premisa número uno.

58. Así como nadie discute que uno de los fines del Estado hoy es la instrucción pública, el cuidado y la promoción de la cultura, la salud pública y algunos otros objetivos de la misma importancia, temas todos que, visto desde el ángulo del presupuesto, importan nada más que erogaciones, nadie se anima a objetar esas erogaciones por su condición de tales.

59. De la misma manera, nadie puede objetar un costo relativo, para servir al mantenimiento y real vigencia de las esencias republicanas democráticas y representativas en nuestro país.

60. Creo que no puede haber dinero público invertido mejor que el que se invierte en vivificar y sanear la vida política nacional, la que, en definitiva, es el alma que tonifica toda la actuación del Estado.

61. Con estos breves argumentos entiendo haber respondido a la objeción referida a los costos de las elecciones primarias para candidaturas nacionales.

H. Cuarta objeción: Que las elecciones primarias aumentarán el período de tiempo de intranquilidad e inestabilidad ciudadana propia de todo proceso electoral.

Esta objeción la respondo así:

62. No hay duda de que todo proceso electoral enfervoriza a la ciudadanía y crea un cierto clima de inestabilidad, pero ello es propio de la democracia representativa, y en cambio de ser una objeción, representa al ámbito natural y necesario para interesar a la ciudadanía toda en la vida política de la república.

63. Por otra parte, es bueno no olvidar que en todos los partidos políticos existen elecciones de precandidatos que movilizan, naturalmente, la opinión pública, aun cuando esas elecciones de precandidatos se realicen dentro del marco de los afiliados a cada partido.

64. La experiencia política nacional nos muestra que las elecciones internas dentro de los grandes partidos políticos nacionales, han sido vividas por la ciudadanía toda, incluyendo a los no afiliados, con intensidad y con trascendencia.

65. Esto quiere decir que incorporar las elecciones primarias a nuestro sistema electoral no significará sino aumentar en un grado razonable la actividad política, con todos los beneficios que ya van analizados, y que se enunciarán luego en esta exposición de motivos.

66. No creo que se perjudique la vida nacional si la ciudadanía se ocupa preferentemente durante un período, por ejemplo, de 60 días antes de las elecciones para elegir a sus futuros gobernantes, una vez cada 4 años, o en el peor de los supuestos una vez cada 2 años.

67. La verdad es que el ciudadano de una democracia representativa deberá ocupar más tiempo en el cuidado de la cosa pública, y ello me parece útil y profundamente aconsejable y tiene una importancia enorme en la marcha y conducción del Estado.

68. No va a haber perjuicio, ni se alterará en forma peligrosa la tranquilidad pública, con estas elecciones primarias, sino que, al revés, estas elecciones primarias darán más tiempo al hombre medio ciudadano para razonar sobre las diversas candidaturas que se le ofrezcan.

69. Estas elecciones primarias posibilitarán más tiempo de análisis de las diversas candidaturas y programas partidarios que le ofrezcan y todo ello será un gran beneficio para la civilidad y para la república.

70. Las elecciones primarias, reitero, llevarán necesariamente la tensión ciudadana durante un período relativamente breve en tiempo al análisis de los programas partidarios y de las distintas candidaturas, y esto es bueno en una democracia representativa.

Con lo expuesto doy por respondida la cuarta objeción.

I. La eventualidad de ofrecer una posible novedad a la ciudadanía a través de la legislación que se propone.

71. Y ahora, en cambio de responder argumentos de objeción a mi propuesta, voy a dar un último fundamento positivo, que él sí deberá ser respondido por quienes objetan la institución que propongo.

72. No hay duda alguna que en la ciudadanía argentina existe hoy una sensación muy profunda, no solamente de descreimiento y desencanto, sino también de deseo de modificación y novedades eficaces para una mejor realización de la vida política nacional, y una mejor cumplimentación de los fines del Estado Federal.

73. Hay una apetencia a recomenzar de nuevo en la vida política nacional y ello a través de esas innovaciones que se esperan.

74. Entre el ámbito oscuro del panorama nacional, uno de los puntos que reciben más objeciones es casualmente la vida interna de los partidos en la forma y manera de seleccionar las candidaturas que se ofrecen luego a la ciudadanía.

75. Se desea generalmente que los partidos políticos se presenten remozados frente a la ciudadanía y ofrezcan el mejor programa y los mejores hombres para la acción pública.

76. Es muchísima la bibliografía en la materia comentando este aspecto de nuestra vida política nacional, aun dejando de

lado el muy importante y trascendente material periodístico que existe sobre este tema.

77. Son innumerables las quejas que aparecen escritas en nuestros diarios y por parte de nuestros estudiosos, por la forma y manera cómo se seleccionan los candidatos a cargos públicos por los partidos políticos.

78. Es éste, sin lugar a dudas, uno de los puntos donde coinciden las objeciones de hombres colocados en muy distintas posturas y posiciones.

79. Pero todas ellas y en derredor al problema de las candidaturas ofrecidas por los partidos a la ciudadanía, coinciden en que algo nuevo hay que hacer para que los partidos ofrezcan algo mejor que lo que hasta ahora han venido ofreciendo.

80. Esto es, debemos dar a la ciudadanía no solamente una estructura jurídica que de alguna manera ayude a mejorar el proceso de selección de candidaturas, sino también debemos ofrecer a la ciudadanía toda, la imagen de que se está posibilitando algo nuevo en la vida política nacional.

81. Todos sabemos la enorme importancia que tiene en la vida política la imagen.

82. La psicología social y sobre todo la psicología aplicada a la política, ha dado una cantidad enorme de ejemplos del tema, evidenciando qué importancia enorme tiene la imagen en las realizaciones definitivas de los pueblos.

83. Y, casualmente, con esta institución que patrocino de elecciones primarias abiertas para candidatos y cargos nacionales, estaremos cumplimentando los dos objetivos buscados y ya enunciados, a saber:

a) Posibilitamos que los partidos por las razones ya expuestas, mejoren la selección de sus precandidatos y de esta forma cumplimenten este aspecto, que necesita ser superado del problema que se viene analizando. Consiguientemente con ello, daremos a la ciudadanía toda, no inscripta en partidos políticos, la sensación que será real, que no tendrá la triste si-

tuación en el acto eleccionario nacional de optar entre candidatos que le imponen centros de poder ajenos a él, y sobre los que no tiene posibilidad alguna de influir. La ciudadanía, no solamente el afiliado, sino también el no afiliado, se sentirá en cierta manera artífice, como que lo será realmente, de las candidaturas que luego se ofrezcan a la ciudadanía toda.

b) Y además, con la adopción de esta institución, ofreceremos a la ciudadanía argentina, y sobre todo a la juventud argentina, una imagen de que se está intentando realizar la nueva puesta en marcha de la vida política nacional, aportando instrumentación o instituciones jurídico-política novedosas, que bien pueden ser muy útiles para bonificar nuestra futura vida política.

84. Sé que la propuesta que hago mediante este proyecto dará motivo a largos debates.

85. Creo yo que la adopción de esta institución traerá grandes ventajas.

86. Y si no se la adopta, el debate que se produzca en derredor de la procedencia o no de esta institución, mostrará hasta dónde esta figura novedosa en nuestro medio impacta al hombre argentino.

87. No tengo duda alguna que la adopción o no de esta institución traerá un gran debate nacional que, en definitiva, tendrá sentido positivo, pues significará que los argentinos se interesan por su propia vida política.

88. Pido se medite largamente esta propuesta y se pesen las grandes ventajas que tendrá para nuestra vida política nacional la adopción de elecciones primarias abiertas.

89. Me he abstenido de recordar los precedentes norteamericanos en la materia, pues son ampliamente conocidos.

90. Pero allí, estas elecciones primarias abiertas no han tenido todo el éxito esperado.

91. Entiendo que no han tenido todo el éxito esperado fundamentalmente a raíz de que de acuerdo con el sistema norteamericano, el voto no es obligatorio.

Dr. HECTOR RODOLFO ORLANDI

Profesor Asociado a cargo de la Cátedra de Derecho Político, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

El poder político en la democracia representativa de la Nación Argentina

Supuestos y presupuestos

INTRODUCCION

Misión de la Universidad.

Cuestión tan vasta y problemática como la de la vivencia de la república democrática —tema escogido por el Instituto de Derecho Político y Constitucional—, que involucra los condicionados y condicionantes campos de la vida religiosa, moral, política, económica, científica, jurídica y artística, por esas esencias sólo nos va a permitir improvisar algunas reflexiones a modo de supuestos y presupuestos de su plena vigencia, ya que trasciende a una obra de reparación fundamental. No debe extrañar, entonces, que nos introdujéramos en el tema, celebrando el acierto de la apertura con este ciclo de disertaciones por los profesores titulares para continuarlos el año venidero con los adjuntos, que han tenido las autoridades de esta casa de altos estudios; razón en virtud de la cual, me veo impelido a meditar en voz alta sobre la misión de la Universidad en relación con ciertos de aquellos su-

Reconstrucción y ordenación de la disertación improvisada pronunciada en el acto académico realizado en el salón del consejo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, el 27 de octubre de 1977.

puestos y presupuestos democráticos: tradición, cultura y educación.

La Universidad no es una ínsula dentro de la Nación, debe estar articulada e integrada como institución comunitaria nacional, de y para la Nación.

a) Cuando está cumpliendo su función científica de investigación y en el ámbito del saber para develar la verdad, intensifica expandiendo el conocimiento hasta la "universalidad", es una imponente arma de progreso y tecnología de los pueblos; pero, más luego, debe volverse hacia la nación y la región prefiriendo en ciencias sociales y jurídicas —por lo menos— los fenómenos nacionales argentinos.

b) Cuando participa con su misión cultural de la comunidad y en la comunidad por estar inmersa en su sistema cultural, siendo la cultura el sujeto anímico creador de toda civilización universal, emprende y expande una suya función civilizadora del espíritu humano, que responde —como se está haciendo desde aquí— a una actitud social de la universidad que le es reclamada por la interacción de las comunidades del universo. Sin embargo, debe elevarse a Dios y desde la nación argentina a que por derecho pertenece, debe servir en la formación de la conciencia nacional participando en la obra intra-histórica de las generaciones suce-

sivas; provocando en el presente la luz del pretérito y la esperanza del futuro, especialmente a través del alma de esas generaciones que es la juventud; mediante una coordinación armónica de comprensión y vida en sus elementos psicológicos nacionales: la historia argentina con el cultivo de todo lo que sea la patria, el saber del pueblo (folklore) y la tradición, la educación moral y cívica (Constitución Nacional), la argentinidad como resguardo del cosmopolitismo; además de sus elementos sociológicos: la lengua y la religión, la integridad del espacio argentino y la defensa nacional de su soberanía.

c) En la continuidad y el cambio en el espacio y con el tiempo en que consiste la Historia, entre la tradición y la reforma, nuestra "universitas" tiene una tercera misión de *educación* formadora —más que de instrucción— o bien de "paideia" griega, cuya función específica es la transmisión y actualización de la tradición a las generaciones venideras.

En ella, habrá que tener en cuenta una grande cuestión ética y pedagógica. Primero, la diversa actitud universitaria del científico y la del educador o profesor que, si bien se reclaman y complementan, coinciden sólo en parte. Segundo, adviértese que en la juventud universitaria se presenta una "edad precientífica" propicia para la formación humana, religiosa y socio-política; para llegar luego, posiblemente, a una "edad científica" cuando el educando debe ajustar el conocimiento al empleo de la metodología, y aún al uso de técnicas de investigación. Pero ella recibe al grupo humano que ya formado moralmente tiene su credo asumido desde la Iglesia, el hogar, la escuela primaria y secundaria. Del acierto en la formación de esta vida pre y transuniversitaria, depende en suma medida el éxito de su misión educadora en la cultura de un pueblo nacional.

Cultura política.

Consecuentemente, la universidad argentina no será ajena a la recepción de la tradición y a la formación de la cultura política del pueblo de la nación.

La tradición consiste en el sistema de valores (objetivos) y de creencias (subjetivas) que persiste en el suceder de varias generaciones de una comunidad; así,

también, su tradición política comprende la conducta "política" de los hombres en el seno del pueblo, y esos modelos de comportamiento igualmente persisten, no obstante el cambio político. Una tradición política enfatiza reafirmando valores y creencias sobre la república democrática y su Constitución histórica —si la tiene como nosotros—, el poder político y la autoridad: como los valores de libertad, justicia, seguridad, orden en la democracia, potencia de la comunidad o energía del pueblo, y naturalmente, exista la creencia en el derecho de mandar recibiendo obediencia en cuanto comportamiento de gobernantes y gobernados, supuesta una participación responsable de estos ciudadanos.

Una tradición política personificada en hábitos, costumbres y normas republicanas que públicamente exterioricen aquellos valores-creencias predominantes de la nación, puede expresarse como paradigmas en el estar de "acuerdo sobre lo fundamental", y más bien, luego, obrar disponible el "consentimiento" que permita mantener cierta estabilidad del orden político —valor esencial— de la solidaridad pluralista contemporánea, y por consiguiente, la vigencia de la creencia en la "legitimidad". Sobreentendido que, no sólo se tratará de una mera operación de la voluntad del pueblo (consentimiento) reclamada por el poder, sino también, en una ordenación racional donde reside la operación de la "razón y justicia" del pueblo, exigida para la autoridad.

De ahí, la universidad cuna científica interviene en esa exégesis de la tradición y de la cultura política como toda institución desde la Iglesia a la familia, desde el partido político al gobierno en un proceso espiritual de civilización, de humanización y formación humana haciendo la explicación e interpretación del saber en cualquier sistema político. Supuesta así, aunque no en forma excluyente, su misión de formación en la cultura política, en la "creación de ciudadanos": hombre y político, considerándolos como una "persona política en formación". Cual hombre político en ciería acceda al conocimiento y al saber, cree, piense y razone, incluso aristotélicamente mediante la meditación y la contemplación; vaya asimilando un aprendizaje de su participación y representación en el proceso completo. Desde

este último estadio de la meditación, para un politicólogo contemporáneo "la educación se define como el proceso completo por el que una generación transmite una cultura a la siguiente" (C. J. Friedrich).

De otro lado, hemos mencionado que en su función científica nuestra universidad se orienta a la búsqueda de la verdad: la justicia, la libertad, la dignidad humana. Todo ello, sin perjuicio de otros supuestos de la realidad: comunicación, información y tecnología. ¿Qué es el poder?, ¿cómo se manda o gobierna?, ¿para qué se manda?, la finalidad de bien común, dependen en última instancia del conocimiento verdadero en cualquier sistema político, más aún, en el de la democracia representativa. Su función ha trascendido a misión universitaria para la comunidad, puede así fundamentar racional sustento cultural y científico del orden político público, del poder y de la autoridad, del sistema político y del grado de su legitimidad eficiente.

Esta cuestión va quedando centrada en el primer interrogante, ¿qué es la república democrática? Si queremos su vivencia como aquí han sostenido todos los académicos disertantes, debemos comenzar por fundamentarla sistemáticamente. Aunque ya lo hemos hecho desde nuestro credo y cosmovisión del mundo y de la vida en todas las cátedras públicas, desde nuestro texto *Ciencia política* en cuanto forma política hasta forma de vida, debemos actualizar la pregunta esencial, por lo menos en cuanto a "lo político" que es la vida política y al sujeto protagonista que es el pueblo de la nación; una materia del pueblo de Dios y una forma del "Corpus mysticum" del P. Francisco Suárez.

REPUBLICA Y DEMOCRACIA.

SUPUESTOS. DE "LO POLITICO"

1. *Democracia cosa del pueblo y causa del pueblo.*

La primera es la causa eficiente de la comunidad que tendrá como supuesto a una concepción ontológica de la esencia metafísica del ser, y por tanto, una concepción antropológica del hombre en la creación, previa a introducirse en la esencia "lo político".

— El orden político es una disposición esencial articulada y estructurada de uni-

dades políticas, dispuestas dinámicamente para el logro de proyectos de la comunidad, integradas en la unidad sistemática del todo, donde reina la paz y el derecho. Una de esas unidades políticas consiste en la articulación de la comunidad para la acción política que es el *pueblo* de la *nación*: ahora, unidad de acción y decisión como sujeto activo y protagónico de la nación misma que le permita ser poder (potencia de la comunidad), vale decir, su causa material.

— El otro atributo de la vida política y por consiguiente, del orden político un tanto antinómica, es la *energía* política llamada *poder político* del pueblo: potencia y acto, revolucionario, electoral, constituyente que, de abajo hacia arriba en su dirección, consiste en el ser poder del pueblo; ya que, si el poder proviene de Dios, la legitimidad de la obediencia viene de abajo. En la cúspide de la pirámide del poder a la que aquella energía llega y crea el poder de autoridad, la relación de mando y obediencia de arriba hacia abajo, vertical y jerárquicamente instituida, o sea, los titulares de la autoridad que tienen poder (no son poder; subjetivo). Esta será la causa formal.

Pueblo sujeto activo y protagónico de la nación, le ha permitido a otro politólogo español decir que para que exista pueblo como tal sujeto unitario de poder, se precisa que exista una voluntad conjunta, una homogeneidad social, por unas vivencias y espíritu comunes (nación): "la democracia tiene como *supuesto* el sentimiento de la común pertenencia a una comunidad nacional específica" (M. García-Pelayo).

Desde nuestra revolución de Mayo de 1810 y su doctrina de que no es posible abdicar por estar legítimamente sancionado, esto aparece consagrado en el voto del coronel D. Cornelio de Saavedra de que no haya ninguna duda que todo poder y autoridad es conferido por el pueblo. El testimonio de vida que confirman los Cabildos o congresos generales de nuestra fundación nos conducen al reiterado aserto de la democracia como "cosa del pueblo" y "causa del pueblo de la nación".

2. *Democracia cosa pública, de la república y causa de la república.*

— El segundo atributo de "lo político"

como esencia, reside en la antinomia entre lo público y lo privado centrada en la *vida pública*; los elementos del orden político, de ellos el poder como núcleo ordenador de la comunidad y consecuencia de la organización, toma el carácter de *poder público* cual elemento institucionalizado del *orden público*, y así, esencialmente, el hombre público, la opinión pública, administración pública... Lo político se constitucionaliza institucionalmente en "lo público".

Queda constituido el *Estado* en la realidad de la vida política pública. El pueblo de la nación culminando el proceso de génesis se ha ordenado en una unidad política más completa y perfecta: el Estado como unidad de organización y con unidad de poder estatal (centro de poder), de acuerdo a la razón de grado según una centralización-descentralización de su estructura.

Naturalmente que la energía del pueblo actúa y se manifiesta en su potencia y acto constituyente. Este poder constituyente establece la ordenación fundamental o Constitución, organizando con carácter jurídico al Estado que ya se encuentra organizado en la realidad; rigiendo el régimen político de gobierno y al cuerpo electoral, distribuyendo las competencias del poder de autoridad y de la administración pública.

De aquí arranca, en principio, la distinción entre derecho público o político y derecho privado. Sin embargo, es de la esencia que la tensión continúe en la realidad entre lo privado y lo público; así, los constituyentes fundacionales institucionalizaron esa antinomia de la vida, advirtiendo en nuestra Constitución que "los actos *públicos* y procedimientos judiciales de una provincia..." (art. 7) aunque obedeciera a la unidad de organización y al principio de igualdad de las provincias como de los habitantes ante la ley (R. Bielsa), frente a "las acciones *privadas* de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral *pública*, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados" (art. 19), puesto que: "En virtud de su predominio todos los actos sociales tienen una regla encaminada al bien común, la autoridad privada se ejercita en un radio circunscripto e invariable (v. gr. la familia), o solamente variable bajo la autoridad de nuevas reglas, legítimas por

su origen jurídico y por su fin adecuado a los que implica el ministerio social; las acciones y reacciones de la unidad humana y la cesación política están medidas por principios definidos..." (J. M. Estrada).

Desde esta cualidad y supuesto de lo público, un gran constitucionalista argentino ha formulado una ya clásica definición: "la República es la comunidad política organizada sobre la base de la igualdad de todos los hombres, cuyo gobierno es simple agente del pueblo, elegido por el pueblo de tiempo en tiempo y responsable ante el pueblo de su administración" (Aristóbulo Del Valle); donde además de hacer exégesis de la república, configura el poder del sufragio, exigiendo una responsabilidad de los funcionarios públicos (políticos) a través de la "publicidad" de los actos de gobierno, evitando las leyes secretas.

En consecuencia, para la forma de vida republicana el sujeto-autor de la esencia política es fundamentalmente el pueblo de la nación, y de ninguna manera la "masa" impersonalizada, amorfa y neutra, ese cuasi-grupo social ocupacional que carece de articulación como pueblo y se expresa únicamente por aclamación, careciendo de ser político y siendo mero "objeto" del populismo.

Aquella cualidad de "lo público" y por lo tanto, de la república cual comunidad organizada, determina que su democracia sea "cosa pública" en el concepto ciceroniano, "cosa de la república" y "causa de la república".

Conflicto y lucha política: concordia y discordia.

— El tercer atributo de "lo político" consiste en la dinámica agonal, aún durante el proceso, la política ocurre —no transcurre— determinando el nacimiento, funcionamiento y existencia de la unidad política (pueblo y Estado). Movilidad de los elementos del orden y de la estructura, de los factores de poder que son las fuerzas políticas y sociales públicas —aún privadas con su mera influencia—, actores en la escena del proceso político (grupo gobernante, partidos, tecno-burocracia, fuerzas militares, etc.), en torno al régimen político. Se trata del campo de las conductas políticas, de la actitud y opinión

políticas. Criterio determinante para entender a la Política como una forma de actividad de la conducta humana y sociopolítica...

La historia y la doctrina abundan en señalar dichas antinomias: la historia política griega consiste en la lucha entre ciudades democráticas y oligárquicas para el Estagirita, bien, lucha entre pueblos (Hegel), o bien otros, antagonismo entre amigo y enemigo (C. Schmitt), tendientes a distinguirla de la lucha social, racial o económica.

El conflicto político en la vida pública es de su esencia mostrándose tanto en la política nacional interna como en la exterior. Consenso-disenso, partidario-adversario, conflicto-cooperación son algunos ejemplos antinómicos; *Paz y guerra entre las naciones* (R. Arón), *La lucha por el poder y por la paz* (H. J. Morgenthau) se titulan dos obras, que indican la esencia de la política en las relaciones internacionales. El problema político reside en la posibilidad y en la moral de la opción, incluso en el derecho. En *Pacem in Terris*, Juan XXIII nos señala el camino.

Por otro lado, siendo inevitable la lucha política para el nacimiento, funcionamiento y conservación de la unidad política, la nación y su pueblo, el Estado, aún necesaria puesto que el orden político es dinámica de vida, el problema crucial consiste en que ella se desarrolle en el ámbito político y con las armas que estamos exponiendo; ya que, si sale del mismo y excede los límites de "lo político", una pseudopolítica que no responde a su determinante, hace correr el grave peligro de la extinción del Estado o Estados.

Renunciamentos por esencia morales y políticos a la vez, de dos esencias, que se proponen conjurar esta posible extinción de la unidad política en sus diversas antinomias, alumbran a la historia universal y nacional. El de Mariano Moreno por las "miras sucesivas en la gran causa de su Constitución", y luego, el renunciamento del padre de la patria, general D. José de San Martín en Guayaquil y al decir de otro estadista argentino que para evitar "derramar sangre de hermanos" renunció en absoluto: "En este aspecto creo que San Martín ha fijado la norma imperecedera" (H. Yrigoyen).

Una de aquellas antinomias a superar

es la concordia y la discordia, restaurar la *concordia política* erradicando la discordia, mediante la conversión, la eficacia o la coerción.

Al referirse a ella, nuestro primer ministro de Gobierno, Guerra y Relaciones Exteriores, Dr. Mariano Moreno, consideraba que: "La política es la medicina de los Estados, y nunca manifiesta el Magistrado más destreza en el manejo de sus funciones que cuando corta la maligna influencia de un mal que no puede evitar, corrigiendo su influjo por la *dirección* inteligente que produce la *energía* y fomento del Cuerpo político..." (Manifiesto de la Junta con motivo de la conspiración en Córdoba, 9/9/1810).

Finalmente, entonces, por determinación de esta cualidad de la vida política en nuestro supuesto de discordia en que el conflicto ya violento contra el sistema excedía en mucho el ámbito de "lo político", el poder público aplicará la coerción de que dispone por ser tal, para cortar "la maligna influencia de un mal que no puede evitar", más aún, si goza del prestigio o creencia en la legitimidad y de jurisdicción por el derecho, manteniendo la unidad política protegida, su orden político y la paz; puesto que, la primera parte dogmática de la Constitución histórica se encuentra vigente.

Sin embargo, ya es preciso iniciar un proceso que permita volver a la normalidad y normatividad del Estado de derecho o Estado social de derecho, una vez erradicada la discordia debe restaurarse la concordia del orden público. Para ello, supuesto y presupuesto fundamental será restaurar la Constitución histórica que es la real, sustancial y formal, por consiguiente, no imposibilita los cambios mediante la corrección de actitudes políticas y una revolución legislativa. Uno de los otros supuestos idóneos puede ser la democracia como diálogo.

3. *Democracia, sistema de diálogos.*

La democracia —además— como sistema de diálogos, ha sido expuesta magistralmente por un profesor francés: "La idea del diálogo expresa la filosofía profunda de la democracia... La filosofía democrática rechaza la creencia de que existe una armonía espontánea y automática entre los diversos interlocutores del

mundo político. Pero esta filosofía no cree tampoco que las oposiciones sean de tal naturaleza que impidan encontrar una conciliación" (G. Vedel). Mediante el diálogo cada uno conoce el punto de vista del otro enfrente. Es el primer escaño de la concordia interhumana, en diversos niveles, pero dentro del ámbito de la vida política.

a) Un diálogo del pueblo y dentro del pueblo de la nación, entre sus fuerzas sociales y políticas, entonces, para producir su articulación plenaria y organización. b) Un diálogo entre pueblo y gobierno, entre los hombres, entre gobernantes y gobernados que pretenda la identificación de los que mandan (autoridad) y los que obedecen (ciudadanos). c) Un diálogo entre el poder constituyente y el poder constituido de autoridad; para nosotros este diálogo debe encontrarse por ahora en potencia. d) Un diálogo entre Congreso o comisiones legislativas y poder ejecutivo u órganos de decisión. e) Un diálogo entre el poder político y los grupos socioeconómicos, ya que "la democracia no consiste sólo en la garantía de la libertad política, entraña a la vez la posibilidad para todos de alcanzar un mínimo de felicidad siquiera" (H. Yrigoyen), o sea, el bien común y el bienestar general. f) Un diálogo entre pueblos y gobiernos del continente americano y Latinoamérica, entre las naciones en las relaciones internacionales, sin declinar de nuestra soberanía. g) Un diálogo con respecto al poder electoral, entre electores y elegidos, representantes y representado, entre mayoría y minorías; una armonía entre la voluntad y la razón del pueblo.

Aquí, en este último diálogo es donde reside el secreto del método de legitimación democrático, referido a la conquista y transmisión del poder, función del poder electoral, correspondiendo dicho ámbito al fundamental problema de la representación política. Previo diálogos que se entablan tanto horizontalmente entre los ciudadanos y grupos políticos del pueblo, como verticalmente entre autoridades y gobernados; hay que resolver el problema de la democracia representativa y de la representatividad. Recién después, de acuerdo a la organización del cuerpo electoral y al sistema electoral idóneo, culminará el proceso. El poder electoral del pueblo es la energía por medio de la cual se conquis-

ta y transmite el poder de autoridad, potencia de elegir y de consentir —de discernir y deliberar—, de decidir una determinada política y de representación. La posibilidad del diálogo, del proceso y del acto electoral estarán condicionados por una serie de presupuestos que más adelante examinamos.

4. República democrática causa del bien público, causa de la nación.

—El cuarto atributo de la vida política (lo político) es ideal filosófico y teleológico de fundamentación del orden político; una filosofía y doctrina que explica y fundamenta el todo del orden universal —un orden social en conjunto—, y los elevados principios de la perfección del ser (metafísica) y de las esencias (ontología). Más que por el objeto como la ciencia política, está interesada por el "sujeto" de la creación o determinación fundamental: en la república democrática este sujeto es el pueblo de la nación. Juzga por los motivos y valora por los fines; la finalidad de *bien común* o *bien público* del orden político que da sentido moral a la conducta política, causa final de ese orden en la doctrina perenne. Veamos algún paradigma argentino que con esta causa y cualidad está coincidiendo.

La filosofía política de la reparación fundamental que es doctrina argentina permanente, credo y concepción de Dios y del mundo, de la vida y del hombre, de la historia y de la sociedad, de la economía y del destino americano en el universo, estrategia moral que conjuga el verbo de la Nación argentina, el Pueblo y el Estado federal.

"No hay más que la *nación misma* en su unidad absoluta, en su probidad plena y en su evidencia absoluta..." enviaba en su mensaje Hipólito Yrigoyen aquella orientación, por eso, "su causa (reparación) es la de la nación misma y su representación la del poder público"; conjugada con "la vida propia de los *pueblos* es la fuente natural y sana, de donde surgen las grandes orientaciones que determinan el mejoramiento de las sociedades...". Mientras que la unidad de organización, "el Estado es una encarnación permanente de la colectividad" nacional como síntesis.

La ciencia política creadora o fundadora, orientadora, ordenadora, organizadora

e integradora, pero vitalmente encarnada e impulsada por la política, por una conducta moral y un comportamiento social que constituyen credo, doctrina y dogma de gobierno bien señalado en la Constitución. En cuanto al primero: "Todo credo de la ciencia política en la organización y perfeccionamiento sucesivo de los pueblos debe ser radical en su esencialidad, porque ésta es la más selecta condición de la vida...", ir a la "raíz" de esa vida. Cuando a las segundas: Debía fundamentarse una política eminentemente científica por su propia consistencia, democráticamente representativa como la expresión más simbólica del pensamiento originario".

"...La concepción de un plan reparatorio fundamental, al que, según mi juicio, debí inmolar el desempeño de todos los poderes oficiales; mi credo, ante todo, ha sido el de un desagravio al honor de la *nación* y al de la restauración de su vida moral y política". Plan con éxito aristotélico de un proyecto de reparación fundamental, cuya extensión puede apreciarse sintéticamente por su intensidad: reparación nacional e histórica, "restablecimiento de su soberanía"; reparación moral y política; reparación institucional; reparación económica y patrimonial de la nación; reparación cultural, "vigencia de los fueros de la cultura", y reparación social. "Todo ello se ha realizado bajo los auspicios de la más absoluta 'unidad de concepto', llevando en sí los sucesos y acontecimientos —sea desde la opinión pública como desde el gobierno, y en el orden interno como externo— el mismo relieve y carácter de sus imponentes significaciones".

Esta finalidad de bien público del orden político que da sentido *moral* a la conducta política y la actitud virtuosa republicana (prudencia política) para la nación misma y tanto en los actores del proceso como en el sujeto activo de la misma, su pueblo, señala axiológica y teleológicamente que, así entendida, la democracia es "causa del bien público" y "causa de la nación" argentina.

Finalmente, entonces, la república democrática para la forma de vida argentina constituye un valor de nuestro sistema cultural y animada por una creencia en su bondad como estilo de vida. Aunque con carácter universal a ello se refiere, quien como "aspiración a una forma de

vida", la define: "es la *creencia* en que tal forma de vida es la mejor para toda la humanidad y la que mejor responde a la naturaleza humana y a la naturaleza del universo" (Ch. C. Maxey).

Culminamos la respuesta a ¿qué es la democracia? completada con ¿qué es la república?, interrogantes inseparables, mediante otro evangélico credo. Para el sacerdote de la libertad monseñor M. De Andrea "mucho más importante que saberla, es sentirla. Saberla definir, es conocerla, y sentirla, es vivirla". "Sostengo el principio de la democracia, porque es un sistema de gobierno que obliga moralmente a todos los hombres de corazón a trabajar por la elevación del nivel moral y material del pueblo, ya que ningún régimen político abre tanto las puertas a los hijos del pueblo para que lleguen a participar de las responsabilidades del poder, como el régimen democrático".

Estabilidad del régimen político y constitucional.

Algunos regímenes políticos de América latina, entre ellos el nuestro desde 1930, han sufrido la continua alternancia de la "inestabilidad" por el golpe de Estado —justificada en determinadas circunstancias e injustificada en otras—, que de toda forma ha afectado la estabilidad política del sistema, especialmente con respecto a la vivencia de la democracia republicana y representativa, a la forma de Estado federal, al poder ejecutivo-legislativo y al sistema de partidos. Injustificada cuando se ha estado contra el orden establecido por la Constitución, pero plenamente justificada en las conocidas circunstancias de extrema discordia que en última instancia la negaban: la subversión disolvente y la corrupción.

Obviamente nunca ha podido atribuirse responsabilidad al constitucionalismo democrático y a la Constitución o su texto, siempre se ha tratado de alguna falla del comportamiento humano o social, del funcionamiento constitucional del sistema y de la conducta moral conculcada. De ahí, que tenemos que empezar de nuevo hacia la restauración de su vida moral y política. Tampoco puede alegarse que la democracia misma lleva en sí la inestabilidad; todo régimen, no sólo el democrático, puede adolecer de inestabilidad, puede es-

tar en pecado agustiniano, puesto que al decir de un escritor el régimen se corrompe tanto por exceso de oligarquía como de demagogia (R. Aron).

Democracia y república deben ser inseparables, ambas tienen que estar presentes, binomio que conjura aquel mal de la corrupción. Por eso, los constituyentes fundadores en ningún precepto o declaración han escrito la palabra "democracia" que consideraron implícita, sino pueblo de la nación, provincia, gobierno federal entre las autoridades de la nación y lógicamente "republicana". Nuestra Constitución histórica proyectó en sus miras la inmutabilidad y estableció el "régimen republicano" —representativo—, no solamente de gobierno sino una forma de vida... dentro de la tipología democrático-representativa del sistema de partidos políticos y con una organización de Estado federal, en que el poder reside en el pueblo de la nación", y también, la inmutabilidad del sistema de derechos naturales, civiles, políticos y sociales, hemos escrito en otra oportunidad.

Siempre la República constitucional contemporánea, decíamos, es una democracia, pero no siempre toda democracia —es república— alcanza a nutrirse de vida republicana. Se requiere para ello, la vivencia del imperativo principio moral de la *virtud republicana* como lo "agible" de la prudencia política, en la conducta de la clase dirigente; en el amor y servicio a la patria, es decir, a la nación misma, y en la creencia en lo legítimamente sancionado, nuestra Constitución histórica y el sistema legal.

Este será el principio ético que animará y hace obrar una democracia como república, explicando y justificando por la causa final de la vida buena que exige la cosa pública. Si la república era la causa del bien común o público y causa de la nación, ha quedado impresa la inecable orientación. Primero, la causa de la nación misma, en el proceso de la restauración de su vida moral y política. Segundo, para culminar con la representación del poder público, y nunca a la inversa.

¿Cómo y cuáles son los métodos de lo "factible"? Hemos visto el qué obrar de lo político, cómo y cuáles medios aporta la Política como forma de actividad, de conducta humana y social para cumplir su misión en el campo esencial de aquella vi-

da, importa el referirnos a ciertos presupuestos de la misma.

PRESUPUESTOS DE LA POLÍTICA PARA UNA REPÚBLICA REPRESENTATIVA

1. Constitución histórica.

El primer supuesto y a la vez presupuesto consiste en la restauración de nuestra Constitución histórica y su vigencia, porque no podemos "transigir con lo que fue justamente condenado, ni abdicar de lo que fue legítimamente sancionado". Qué se entiende por tal, reiteramos su concepto político dinámico.

La Constitución material, desde 1810 hasta ahora, e integrada en el código de 1853-1860, son las que conforman la Constitución real argentina y que consideramos nuestra Constitución histórica.

a) En esa perspectiva histórica, la Constitución nacional es el *pacto fundamental* del Estado, su ley fundamental de organización: República, derecho natural y sistema de derechos humanos, el Evangelio, la nacionalidad argentina y el pacto federal, constituyen la esencia y contenido —existencial— de la inmutabilidad.

b) Para el mundo de nuestras representaciones nacionales, nuestra Constitución histórica es el *símbolo de los símbolos* —de la nación—, que en ella se integran: Bandera, Himno, Escudo y Preámbulo.

c) Esta Constitución es ley suprema de la nación con prelación sobre todos los otros ordenamientos —jurídicos— coordinados en virtud de ella en el ordenamiento jurídico argentino. (La vigencia de su primera parte facilita una reparación institucional).

d) Por último, nuestra Constitución histórica en la dinámica de la realidad nacional y de su pueblo, es el *programa* reparatorio y el *proyecto* de una política: una doctrina de gobierno que está bien señalada en la Constitución, con los mejores aciertos de la sabiduría humana, siendo el código político más armoniosamente concertado.

2. Diálogos en la república.

El sistema de diálogos en los diversos niveles humanos y grupales que cual supuesto se ha analizado, con las dos únicas

exclusiones ya conocidas, para la propuesta de un plan político de reparación, exige como presupuesto de idoneidad requiriendo no sólo actitud democrática de los interlocutores que es actitud de dialogar, sino para su viabilidad una *actitud republicana*. Además de un cierto acuerdo sobre lo fundamental, deberá recurrirse a los supuestos de la cultura y tradición política que hacen al desarrollo cultural.

3. Comunicación política. Desarrollo político.

Todo sistema político aún en proceso de reorganización, debe estar en condiciones de relacionar y coordinar sus partes integrantes, mediante la comunicación dinámica entre ellas, para poder tomar decisiones y realizar actos de reparación; se requiere la adecuada transmisión de información. El diálogo entre personas y dentro de grupos sociales —también la correspondencia epistolar— constituye el vehículo incitador de la "comunicación privada" a desarrollarse en las fuerzas sociales y políticas. Pero, además, cuando hay que dirigirse a un público numeroso y al pueblo, se elige la "comunicación política o pública" continua, y que ha sido extendida por los nuevos medios de comunicación de masas. Dicha comunicación pública tendrá en cuenta la interpenetración mutua de estructuras y comportamiento de conductas del sistema político.

a) La comunicación pública como una forma de *transformación de información* —su función general—, consiste y ha sido concebida "un intercambio de información entre los gobernantes y los gobernados, a través de canales de transmisión estructurados o informales" (J. M. Cotteret). Pero el sistema y el proceso dentro del mismo, exige la adhesión a sus valores nacionales y la legitimidad del poder, por eso, el intercambio de información tiene otras eficiencias.

b) La función de *legitimidad* del poder y de las *decisiones* que sólo es factible a través de esta comunicación política, asegurando el acuerdo sobre lo fundamental de la potencia o energía, entre los que mandan y quienes obedecen, que no puede realizarse por los intervinientes sino dentro del esquema de una serie de valores comunes (código comunitario). Entonces, protege la relación adecuada entre gober-

nantes y gobernados a través de la transmisión continua de información que es, manifestación de las decisiones de los primeros más o menos autoritarias —incluso coerción— sobre los segundos y su aceptación; protegiendo también la "legitimación" de la autoridad por los que obedecen.

c) La comunicación pública como *mensaje* político de circulación comunicante, importa el envío y reenvío voluntario del mismo desde el emisor al receptor, señalándole una "dirección predeterminada" para ubicarlo en ella y evitando se incline por otra; es una función de contralor general social, una incitación a la relación recíproca buscando el asentimiento, más que la imposición requiriéndose que convierta en propios los consejos del mensaje. Representantes y dirigentes de partidos cumplen la función de articulación e integración, comunicando las demandas y recomendando soluciones, se ha dicho; el legislador dicta leyes sobre la base de informaciones que le son comunicadas, comunicándolas; los burócratas reciben y analizan información; el proceso judicial se mantiene a través de los medios de comunicación; y el proceso electoral podría considerarse como un "foro comunicante" de demandas y aspiraciones.

d) La comunicación política como *influencia*, nos llevará al contenido de la información del mensaje y a su dependencia de la interacción. Primero, dicho mensaje debe contener una serie de "signos ordenados de acuerdo con reglas comunes", de modo tal que sea percibido y comprendido por los intervinientes en la transmisión, determinando en cierta forma, el "comportamiento" de los actores de la vida política. Sin embargo, esto se ve dificultado por la influencia. Segundo, el contenido de la información transmitida puede ser de dos signos, de "actos o procesos cumplidos" —incluso hechos o eventos— y de "opiniones o doctrinas": la operabilidad de la transmisión es idéntica, pero la naturaleza de la segunda (opinión) está inclinada más a la tentativa de influir, se vincula en mayor grado con la "influencia" que con la información. Tercero, la comunicación pública a diferencia de la privada nunca es perfecta, es "selectiva" pues tendrá mayor capacidad de transmitir en una dirección que en otra, estando presente la influencia aún por la limitación

de la "zona de comunicación" elegida. Además, se caracteriza y ve disminuida por el desconocimiento del auditorio público, aunque haya constituido gran parte de la actividad de los dirigentes; por la "receptividad" del lenguaje empleado cuyo resultado se ignora; frente al que habla, quienes reciben el mensaje no pueden participar activamente en el proceso comunicante; la continuidad de ese proceso carece de extrema seguridad, no puede iniciarse a deseo de cualquiera de los dos intercambiantes, como en la comunicación privada.

e) Comunicación con los *grandes públicos*. No obstante aquellas disfuncionales desventajas, la utilidad de la comunicación política ha residido en que los hombres públicos empezaron a tratar con el pueblo y comunicarse con extensos grupos en el proceso de articulación, integración y organización de la sociedad como pueblo para actuar políticamente. Partidos políticos nacionales y aún regionales como otras instituciones han sido siempre estructuralmente su aparato tradicional, pero los medios de comunicación de masas lo han extendido aportando nuevas estructuras. Ellos, así como restringen dimensiones de la comunicación privada, también son técnicas que restringen a los hombres públicos; por eso, se ha destacado el alcance de los medios de comunicación de masas, que serían: "la forma de comunicación pública en las cuales la característica —de ella—, son llevadas al extremo, y si se eligen es por considerar que alcanzan a un público muy numeroso, lo que compensa el equilibrio entre los términos de la ecuación" (J. Blondel). De ahí, que no sólo la comunicación y los medios estén directamente relacionados con el desarrollo político, sino que hasta pueden depender del desarrollo socio-económico.

f) Comunicación para la representación. Los partidos políticos, la articulación de los representados y la organización de los representantes, han importado un intento de perfeccionar la representación política. De otro lado, el régimen presidencial (personificación del poder) como una variante del sistema representativo, constituye hoy una estructura apta y simple para garantizar la comunicación entre gobernantes y gobernados, sino también la "ósmosis entre el presidente y su pueblo"; en detrimento de los medios de representación

clásicos, esta personificación del poder ha sido mostrada como una consecuencia del sistema de comunicación.

4. *Etapas como presupuestos de la república representativa.*

1ª) Partiendo de la posibilidad de funcionamiento del sistema social y político ya analizada, en una nueva y primera etapa de transición que no se ajuste a fechas fijas, pueden considerarse algunos presupuestos.

a) Función política del Ministerio del Interior y de los demás de acuerdo a su competencia y eficacia.

b) Plan político que contemple el funcionamiento de las asociaciones políticas democráticas y republicanas y aún, una nueva fuerza de opinión nacional, sin objetivos electorales inmediatos, bajo las siguientes condiciones:

a') Reglamentación de adecuación de las mismas para poder realizar actividad en la causa de bien público de la nación.

b') Iniciación de una etapa de docencia y formación de opinión por las asociaciones políticas republicanas, sin objetivos electorales próximos. La reglamentación establecerá qué se considera "democrática" y cuándo "republicana".

c) Adecuación de los intereses económicos a niveles compatibles con los ministerios y sus vías de canalización.

d) Garantía de protección y fomento de asociaciones políticas con objetivos de docencia y formación de tendencias de opinión pública.

e) Reglamentación adecuada a los presupuestos anteriores (a'), de las asociaciones de empresarios y gremiales, que contemple su representación en las asociaciones políticas citadas.

f) Estas asociaciones económicas como todo otro grupo social ejercerá el derecho de petición a las autoridades, por intermedio y dirección de las asociaciones políticas, que cumplidos los pasos precedentes elevarán todos los antecedentes y su solución al gobierno que decidirá en definitiva. Esto facilitará el ordenamiento y decisión por la autoridad y permitirá a las fuerzas políticas y socio-económicas cumplir una función trascendente de reorganización.

g) A esos exclusivos objetivos de docen-

cia, formación de opinión y canalización de las demandas para la toma de decisiones, podrán tener acceso a los contextos respectivos y al uso racional y reglamentado de los medios de comunicación.

2ª) Una segunda y posterior etapa de reparación, después del desarrollo político que habrá implicado la primera etapa, donde quedarán establecidas las respectivas idoneidades y eficiencias de cada una de las fuerzas, recién se estará en condiciones de iniciar el proceso representativo propiamente dicho. Aquí, entonces, requerirás: a) Proyecto de ley de nacionalidad, ciudadanía y naturalización. b) Ley orgánica de los partidos políticos. c) Ley electoral que adopte el sistema adecuado...

5. *Presupuestos para esa representación futura.*

a) Que los partidos políticos y candidatos al descubrir la "cualidad representativa" del representante que es tener actitud de representar, desde luego, la tengan ellos mismos. b) La expresión de la *voluntad* y de la *razón* del pueblo, o sea, no sólo la primera (elegir y consentir), sino también su razón y justicia (discernir y deliberar); no solamente, el número de votos, cuanto la ordenación de la razón que junto con el bien público y el interés nacional constituyen materia de la representación en dependencia de la prudencia política.

"La voluntad del pueblo es el resultado cuantitativo de la relación —política— entre mayoría y minorías a que se somete esa decisión colectiva y que consiste en expresar el consentimiento... Mientras que, la razón del pueblo como ordenación racional se encuentra en el resultado cualitativo axiológico y teleológico —de la prudencia política— a través de la razón preceptiva y normativa... Una de acuerdo a la justicia distributiva —progresión aritmética— y en la otra, con la justicia conmutativa —progresión geométrica...—, hemos ya dejado escrito. Número de votos

y actitud republicana, esta última hace falta siempre.

CONCLUSION

El principio y la actitud republicanas incita obrar a la democracia representativa cual república, mediante un plan político de reparación fundamental concebido en el sentido de "un desagravio al honor de la Nación y al de su restauración moral y política". Vale decir, que "su causa —primero— es la causa de la *nación misma* y —luego, recién— su representación la del poder público", sin duda derrotando la discordia y restaurando la concordia. Supuesto y presupuesto de la república como causa de la nación misma, es la exigencia de la reparación con el retorno a nuestra Constitución histórica integrada en el código político más armoniosamente concertado por la cadena inexorable de las generaciones argentinas.

La Nación espera anhelosa el momento de su reparación. Nosotros vemos en el próximo año de 1978, la apertura de una nueva primera etapa del proceso que a ello debe conducir. El gobierno de las fuerzas militares ha anunciado el propósito de "asegurar la posterior instauración de una democracia republicana, representativa y federal, adecuada a la realidad y exigencias de solución y progreso del pueblo argentino". Esa instauración va a requerir en cualquier momento una restauración histórica que no implica negarla sino darle certeza pública.

Sincero y convencido anhelo de una profunda meditación y experiencia que constituye la meta fundamental para servir a la causa de la nación que colocamos bajo la advocación del padre de la patria, general D. José de San Martín, reafirmando su convicción de hombre público de que "serás lo que hay que ser, si no eres nada". Esa sentencia de hoy será confirmada en 1978, segundo centenario del nacimiento del prócer, invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia.

Dr. ALBERTO RODRIGUEZ GALAN

Profesor Asociado a cargo de la Cátedra de Derecho Constitucional I, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

El requisito de idoneidad para el ejercicio de la función pública representativa

I

Cuando el señor director del Instituto, doctor Botet, invitó al cuerpo de profesores titulares de Derecho Político y Constitucional de esta casa a participar de un ciclo sobre el tema "Supervivencia de la democracia" todos advertimos la enorme responsabilidad que asumíamos por el particular momento institucional que vive la Nación tras el colapso de nuestro último gobierno constitucional. Tiene para mí por eso esta participación —y estoy seguro que lo tiene también para los distinguidos colegas que integran el dictado de este ciclo—, un sentido de compromiso y de servicio en su más alta expresión. De servicio para con nuestros alumnos, a quienes debemos lo mejor de nosotros mismos. De servicio para con nuestros conciudadanos por haber adoptado una disciplina que nos ha exigido esfuerzo, equilibrio y prudencia. Esfuerzo en el rigor científico de nuestras investigaciones y en la transmisión de sus conclusiones; equilibrio en el análisis y enfoque de las doctrinas políticas, señalando con claridad nuestra posición sin distorsionar los principios de aquellas que ideológicamente no compartimos, y prudencia porque debemos influir con nuestro pensamiento en la comunidad, de tal modo que su gravitación esté fundada en una línea de conducta cívica e intelectual que no admita doble interpre-

tación. Finalmente esta participación tiene un sentido de compromiso y de servicio para con el país, porque a él nos debemos, y porque en él debemos realizarnos para ofrecer a la generación que nos suceda testimonio de lo que hemos sido capaces de hacer para alcanzar su grandeza dentro de un estilo de vida compatible con nuestra tradición de hombres iguales y libres.

Si estamos persuadidos, firmes, leal y honestamente persuadidos que ese estilo de vida sólo se logra plenamente en la democracia constitucional, si la democracia constitucional es por esencia pluralista, representativa e igualitaria, adquiere entonces decisiva importancia determinar las condiciones de idoneidad que deben reunir los llamados a ejercer el poder político, porque una falla sustancial en las mismas, conspira contra la bondad y estabilidad de todo el sistema. De ello tenemos triste y reciente experiencia.

II

Cómo establecer entonces la idoneidad para el ejercicio de la función política representativa sin que aquella afecte el principio de igualdad o importe discriminación para su acceso, o lo que es más grave que la falta de idoneidad desnaturalice y menoscabe la eficiencia de esa función; es quizás uno de los problemas más difi-

ciles que debe afrontar el régimen constitucional.

El artículo 16 de la Constitución en la parte que será motivo de nuestros análisis reza: "... Todos los habitantes son iguales ante la ley, admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad".

Cumplidas en el orden federal las condiciones formales que la Ley Suprema establece en sus artículos 40 para los diputados, 47 para los senadores y 76 para el presidente y vicepresidente de la Nación, los candidatos que las reúnan deben acreditar, además, para acceder a esos cargos, la idoneidad prevista en el artículo 16, y aquí es a mi juicio donde se plantea el dilema que admite tres criterios o posiciones de interpretación.

Primera posición: El acceso a la función representativa es amplio, la idoneidad deberá ser juzgada en el caso de diputados y senadores por cada una de las Cámaras en ejercicio de las facultades que les acuerda el artículo 56 de la Constitución Nacional. Para el presidente y vicepresidente de la Nación cabe a la ciudadanía el juicio sobre su idoneidad y frente al Congreso responsabilidad política por el mal desempeño de sus funciones originadas por su falta (art. 45 de la norma fundamental).

Segunda posición: La función política representativa debe ser desempeñada por ciudadanos que hayan demostrado pública y suficientemente condiciones naturales y/o adquiridas de idoneidad que los hagan aptos para su ejercicio. Su evaluación será, asimismo, materia de las Cámaras del Congreso en virtud de los recordados artículos 56 y 45 de la Constitución.

Tercera posición: La naturaleza de la función pública representativa, exige condiciones de idoneidad intelectual, que esté acreditada mediante un grado de instrucción obtenido en establecimientos de enseñanza del Estado o privados reconocidos por el mismo. En este caso el requisito de idoneidad debe ser reglamentado por ley, cuyas exigencias deben ser objetivas, justas y razonables, de modo de salvaguardar el principio de igualdad ante la ley que el propio artículo 16 ordena.

III

Desde ya adelanto mi opinión favorable a esta última posición. Para su fundamen-

tación creo oportuno su desarrollo en los siguientes subtemas:

1^{er} subtema:

1.1. La condición de idoneidad como cláusula constitucional, su origen en los antecedentes constitucionales argentinos.

1.2. Qué es la idoneidad para la Constitución.

1.3. Idoneidad moral, técnica, intelectual, económica.

2^o subtema:

2.1. La idoneidad como presupuesto de la representación política.

2.2. Idoneidad no debe ser elitismo.

3^{er} subtema:

3.1. Los sistemas electorales y la idoneidad.

3.2. Condiciones de idoneidad que se deben acreditar para ser elector y elegido.

4^o subtema:

4.1. Los partidos políticos y la idoneidad.

4.2. El respeto al principio pluralista.

5^o subtema:

5.1. La justicia electoral como órgano de contralor de la idoneidad de los candidatos que presenten los partidos.

6^o subtema:

6.1. Debates llevados a cabo en el Congreso Nacional sobre las condiciones de idoneidad que deben reunir sus miembros.

6.2. Las cláusulas sobre idoneidad en las constituciones provinciales.

IV

IV.1.1. LA CLAUSULA CONSTITUCIONAL

Podemos considerar como original de nuestro ordenamiento jurídico supremo la exigencia de la condición de idoneidad para acceder a los empleos públicos.

En efecto, ni la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica lo establece, ni fue materia de observación para los autores de *El federalista*. Por el contrario, si bien en el Decreto de Seguridad Individual de 1811, en el Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado de 1815, en el Reglamento Provisional de 1817 y en las Constituciones de 1819 y 1826 —artículos CX y 160, res-

pectivamente— se proclamó el principio de igualdad de todos los hombres ante la ley, todos estos instrumentos no se pronunciaron en cambio sobre la idoneidad como lo hace el artículo 16 de la Constitución de 1853. Tampoco lo hizo Alberdi en su proyecto, cuyo artículo 17 reza: “La ley no reconoce diferencias de clase ni de persona. No hay prerrogativas de sangre ni de nacimiento, no hay fueros personales; no hay privilegios ni títulos de nobleza. Todos son admisibles a los empleos...”.

En la Constitución sancionada por el Congreso Constituyente de Santa Fe el 1 de mayo de 1853, vigente en trece de las catorce provincias argentinas hasta 1860, el aludido artículo 16 tenía en la parte que es materia de nuestro estudio, esta redacción: “...Todos sus habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra consideración que la idoneidad...”. En la reunión del 25 de abril de 1853, esta cláusula no mereció a los constituyentes ningún tipo de análisis.

Producida la incorporación de la provincia de Buenos Aires en virtud del Pacto de San José de Flores del 11 de noviembre de 1859, y sancionadas por la Convención Constituyente Nacional Ad-hoc, las reformas propuestas por Buenos Aires a la Ley Suprema de 1853, aparece en el texto de la Constitución Nacional concordada con las referidas reformas del 25 de setiembre de 1860, sustituida la palabra “consideración” por la de “condición”. No he podido determinar ni en el Diario de Sesiones de la Convención del Estado de Buenos Aires encargada del examen de la Constitución de 1853, ni en el informe de su Comisión Examinadora, ni en los breves debates de la recordada Convención Nacional Ad-hoc que analizó y aceptó con ligerísimas variantes las referidas reformas, nada que haya autorizado ese cambio de una palabra por otra.

Si bien es cierto que la Constitución Nacional que nos rige es la de 1853-1860, cuyo texto es el concordado por la Convención Nacional Constituyente Ad-hoc de 1860 en el que se consigna el vocablo “condición” y no “consideración”, no es menos cierto el interés que reviste la investigación del tema, sobre todo si se tiene en cuenta que ya en 1960 en ocasión de la publicación oficial de la provincia de Buenos Aires en adhesión al centenario de la Constitución Nacional de 1853-1860, el

profesor Carlos Heras, comprobó la falta en los archivos donde debían hallarse, de documentos originales del más alto valor histórico, sin poder precisar de cuándo databa su desaparición. Quizás en alguno de esos documentos en poder de particulares —cuya restitución al Estado el académico Carlos Heras apelaba— se encuentre la explicación o razón del cambio de esta palabra, que no pudo haberse realizado sin mediar observación en la nombrada Convención Nacional Ad-hoc. Con todo, la cláusula que nos rige, precisa aún más la idoneidad requerida para la admisibilidad en los empleos, desde que la segunda acepción que el Diccionario de la Lengua Española brinda a la palabra “condición” es “natural, carácter o genio de los hombres”, significado que indica al requisito de idoneidad una semántica que, indudablemente no le sugería el vocablo “consideración” del texto de 1853.

IV.1.2. QUE ES LA IDONEIDAD PARA LA CONSTITUCION

La igualdad de todos los habitantes de la Nación ante la ley que reconoce la Constitución, no es una igualdad absoluta. Para la Corte Suprema de Justicia dicha igualdad consiste en el derecho de que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a uno de lo que se le concede a otros en igualdad de circunstancias, creando distinciones arbitrarias, injustas u hostiles contra determinadas personas o categorías de personas. Igualdad de tratamiento en razonable igualdad de circunstancias. Igualdad de iguales¹.

Para Montes de Oca una consecuencia del principio de igualdad es el que permite que todos los habitantes de la Nación sean admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad². Pero si la igualdad de todos los habitantes de la Nación no es absoluta, tampoco pueden acceder a los empleos quienes no tenga la aptitud necesaria para ejercerlos. Por eso José Manuel Estrada advirtió que “las declaraciones constitucionales —que nos ocupan— no excluyen radicalmente la facultad de la ley para establecer condiciones

¹ Roberto Martínez Ruiz, *La Constitución Argentina anotada en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, Edit. J. Kraft, pág. 87.
² M. A. Montes de Oca, *Curso de Derecho Constitucional*, 1927, t. I, pág. 97.

de admisibilidad a los empleos, distintas de la competencia de las personas siempre que ellas por su propia naturaleza no creen privilegio”³.

Idoneidad es aptitud y aptitud es poseer los conocimientos adquiridos necesarios que le otorguen al habitante o al ciudadano de la Nación en su caso, la seguridad de desempeñar el empleo con eficiencia. El principio de igualdad consiste en posibilitar a todos la capacitación necesaria para esos fines, capacitación que debe acreditarse objetiva y no implícitamente.

IV.1.3. Pero la idoneidad que la Constitución exige no es sólo cultural, técnica o económica; exige también idoneidad moral.

La democracia representativa necesita para su clase gobernante, esa integridad que Aristóteles en su *Moral a Nicómaco* define como la virtud en el justo medio, porque la virtud moral es prenda de los actos y de las pasiones de los hombres, y cuando éstos son puestos a prueba por las circunstancias, las cosas o las personas, saber conservar en ellas la verdadera medida es el justo medio, vale decir, la perfección que sólo se encuentra en la virtud⁴.

La virtud es para Montesquieu nota esencial en la República, porque es amor a la misma, es un sentimiento y no una serie de conocimientos, que pueden tener de igual modo el último y el primer ciudadano⁵.

Sin esta virtud no hay conducta, sin conducta no hay autoridad y sin autoridad no puede haber gobierno.

La idoneidad que requiere nuestra Constitución para la admisibilidad en los empleos es, ante todo y por sobre todo, moral. No quiero terminar este subtema sin antes referirme al aspecto económico, que para algunos autores también integra el concepto de idoneidad. A mi juicio, los requisitos formales que sobre esta materia exige la Constitución para el presidente y vicepresidente de la Nación, como así también para los senadores, respecto de la renta de dos mil pesos fuertes que deben disfrutar, exime a estas funciones de la

³ José Manuel Estrada, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 1896, t. I, pág. 386.

⁴ Rodolfo Rivarola, *La Constitución Argentina. Principios de ética política*, 1928, pág. 3.

⁵ Rodolfo Rivarola, ob. cit., pág. 81.

discusión que en doctrina se ha suscitado. Con todo es interesante señalar el debate originado en el Senado de la Confederación de Paraná, en ocasión de presentar su diploma el senador por Santiago del Estero, presbítero Taboada. Se discutió entonces más el origen de bien habida de la renta que su disponibilidad, y si bien el diploma fue aceptado con el voto de desempate del general Guido, presidente del Senado, se evidenció una vez más que lo moral condiciona a lo económico, en la interpretación que a este requisito formal daban los hombres de la Confederación.

IV.2.1. LA IDONEIDAD PRESUPUESTO DE LA REPRESENTACION POLITICA

“La Nación Argentina adopta para su Gobierno la forma representativa, republicana federal según lo establece la presente Constitución”, reza su artículo 1º.

Aunque la Constitución no mencione la palabra democracia en su texto, lo dicho sobre el gobierno representativo en su artículo 1º y el principio de la soberanía del pueblo que fluye de su artículo 31, configura una democracia representativa o indirecta, en la que el pueblo es fuente del poder político, sujeto de poder del Estado, a la vez que sometido a su propia voluntad y actividad⁶. El artículo 22 por su parte, refirma el principio cuando dice: “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”.

Es indudable que la naturaleza jurídica de la representación que nuestro ordenamiento fundamental reconoce, es aquella en que para Loewenstein “... los representantes reciben el encargo y la autorización de actuar conjuntamente en nombre de sus representados y de ligarlos por sus decisiones colectivas”⁷.

Luego la actividad de los representantes será legítima en tanto y en cuanto la hayan desempeñado, dentro de los límites y con arreglo al encargo recibido. Es lo que García Pelayo caracteriza como una legitimidad inmanente⁸.

Surge así la especialísima importancia

⁶ Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, 3ª edición, Revista de Occidente, pág. 169.

⁷ K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, pág. 57.

⁸ Manuel García Pelayo, ob. cit., pág. 180.

que revisten las calidades personales del representante.

No está sujeto a mandato imperativo. Obra de acuerdo a su leal saber y entender y sin recibir instrucciones de los que le han elegido, su acción debe consultar los intereses de los mismos siempre que sean compatibles con el interés general de la comunidad porque la representación que inviste no es la de una fracción o un grupo, sino la de todo el pueblo de la Nación.

Puede entonces librarse la suerte de todo un sistema a que personas sin capacidad técnica asuman la función más alta y delicada que una comunidad pueda otorgar a uno de sus componentes. Y si ello ocurre, hasta dónde esa comunidad no es responsable de la incapacidad de sus representantes. Todo ello sin olvidar que siendo el sistema democrático individualista por esencia y contrario a las formas del denominado sufragio orgánico, la responsabilidad por la elección de un representante inepto cabe tanto a los que lo eligen como al que se postula, y que el aspecto educacional y económico incide sustancialmente en su desempeño. Por ello pudo afirmar Lipset: "... la aceptación de las normas de la democracia exige un alto nivel de refinamiento y seguridad del yo. Cuanto menos educado y estable sea un individuo, tanto más posible es que favorezca un punto de vista simplista de la política, que no llegue a comprender el concepto en que se apoya la tolerancia, para aquellos con quienes no está de acuerdo, y que halle dificultad en comprender o tolerar una imagen gradual del cambio político".

Y aquí debo advertir que la capacitación objetiva que a mi juicio debe acreditar el representante político, no obsta a su extracción social o económica, sino que lo que se propugna es que quien acceda a esas funciones sea auténtico exponente del medio o clase que lo proyecte, ya que como lo dice el propio Lipset, no se puede ignorar el impacto de las actividades ocupacionales sobre las capacidades intelectuales y de organización.

El sistema necesita dirigentes con un nivel de instrucción que les permita discernir con independencia las permanentes opciones que plantea la conducción políti-

⁹ S. Martin Lipset, *El hombre político*, Eudeba, pág. 95.

ca, pero ese nivel de instrucción, de ningún modo debe afectar la oportunidad de acceso a la función representativa.

En una sociedad pluralista, en la que la libertad de opinión está asegurada por la participación de dos o más partidos en su vida política, el nivel de instrucción de los candidatos puede diferir por múltiples razones, lo que no puede admitirse a esta altura del siglo en que vivimos, es que se postulen, como ha ocurrido, candidaturas a cargos electivos de personas que no reúnan el mínimo de conocimientos para desempeñarse, y que así lo demostraron cuando fueron electos.

Pertenece a una sociedad pluralista abierta, pero también con una gran movilidad social. Si el principio de igualdad se fortalece y respeta en sus primeros peldaños, si la nivelación para arriba por el propio esfuerzo de sus integrantes se facilita y reconoce, si como consecuencia de ello se adquiere verdadera conciencia de la idoneidad necesaria para elegir y ser elegido, habremos asegurado la vigencia en nuestra patria de la democracia constitucional.

IV.2.2. IDONEIDAD NO ES ELITISMO

Cuando afirmo que idoneidad no es elitismo, no es que desconozca el rol que en la sociedad moderna le cabe a la élite dirigente. Si es cierto que toda élite dirigente es algo más que una élite funcional, y que una élite funcional es aquel conjunto de individuos que está al frente de las instituciones básicas de una comunidad, adquiere relevancia determinar cómo y con quiénes se integra la élite dirigente, porque a la élite dirigente le cabe el cumplimiento de los fines del Estado.

No me corresponde, dentro de los lineamientos de este trabajo, analizar la crisis en la integración y formación de la actual clase dirigente argentina, pero sí aceptamos con José Luis de Imaz¹⁰, que la existencia de una élite es independiente del origen de sus miembros, de su extracción social, de las vías mediante las cuales han accedido a la conducción, como así también de su nivel cultural, pero lo que conforma una élite es el acuerdo en torno a los objetivos que se persiguen; advertimos la impor-

¹⁰ José Luis de Imaz, *Los que mandan*, Eudeba, pág. 263.

tancia que adquiere el grado de capacitación mínima con que deben contar quienes la componen, capacitación que les permite valorar y acertar precisamente en la implementación y logro de esos objetivos básicos a la vez que plasmar el acuerdo que las posibilite.

Pero si como sostiene Robert E. Scott, en su trabajo *Las élites y la modernización política*¹¹, los cambios políticos en Latinoamérica se suceden de un modo apresurado, y en definitiva las élites funcionales siguen siendo las élites políticas —y ello nos ha ocurrido a nosotros con nuestro último gobierno constitucional cuya esencia democrática representativa fue desnaturalizada por la gravitación sindical— cabe preguntarse si fue el grado de capacitación de sus dirigentes lo que posibilitó esa desnaturalización, o fueron los partidos políticos quienes en la emergencia no asumieron la responsabilidad de realizar funciones neutrales de intermediarios, frente a las grandes presiones de los grupos sectoriales sobre el poder público. Sea cual fuere la contestación que obtenga este interrogante, lo cierto es que si las condiciones de idoneidad para ejercer funciones representativas son sustanciales para conformar una élite funcional lo son aún más para integrar una élite dirigente, porque a ésta le cabe, como se ha dicho, lograr el consenso para obtener determinados objetivos, en nuestro caso la afirmación de nuestro estilo de vida dentro de los lineamientos de la democracia constitucional.

Idoneidad no es elitismo. Pero si la existencia de élites dirigentes es una realidad en el mundo contemporáneo, y no puede haber élite dirigente sin que sus integrantes acrediten todas condiciones de idoneidad objetivas; el problema radica entonces en establecer los medios que permitan a todos los habitantes o ciudadanos en su caso, a acceder a la idoneidad requerida sin otra limitación o exclusión que la que le proporciona su propio esfuerzo para obtenerla. Eso no ha constituido obstáculo en nuestro país. Un análisis de origen social de los altos dirigentes políticos que actuaron entre 1936 y 1961, comprueba el elevado número de personas provenientes de estratos medios y populares

¹¹ S. M. Lipset y A. E. Solari, *Elites y desarrollo en América Latina*, Paidós, pág. 128.

que pasan a integrarlas entre 1946¹² y 1961. No cuento con datos más recientes, pero todo indica que ese saludable proceso si bien se ha intensificado no ha sido acompañado con el grado de idoneidad requerida para el desempeño de los cargos.

IV.3.1. LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LA IDONEIDAD

La ley de la provincia de Buenos Aires del 14 de agosto de 1821, concedió el derecho del sufragio a "... todo hombre libre, natural del país o avecindado en él, desde la edad de 21 años o antes si fuera emancipado".

En Europa se combatía por la elección. Se trataba de ampliar el derecho al voto y la meta era alcanzar el sufragio universal. Para Duverger en esta etapa decisiva se confundía la lucha por las ideas democráticas con la lucha por el sufragio universal, democracia y elección se habían unido más en los hechos que en las teorías¹³.

Mientras que ello ocurría, en nuestro país ya tenía vigencia la fórmula más amplia de la democracia representativa.

En *La ojeada retrospectiva sobre el movimiento intelectual en el Plata desde el año 37*, Echeverría la juzgará así: "La ley del 14 de agosto: el sufragio universal dio de sí cuanto pudo dar: el suicidio del pueblo por sí mismo, la legitimidad del despotismo"¹⁴.

"El sistema representativo del año 21 devoró a sus padres y a sus hijos. Hace once años que Rosas en castigo la puso a la vergüenza pública, y ahí está sirviendo de escarnio al mundo"¹⁵.

Esteban Echeverría negaba el sufragio universal, lo concibe en cambio como "... una forma de institución que sin excluir a ninguno utilizare a todos en su capacidad de sufragar. El partido municipal podía ser centro de una acción primitiva del sufragio, y pasando por dos o tres grados diferentes llegar hasta la

¹² S. M. Lipset y R. Bendix, *Movilidad social en la sociedad industrial*. Apéndice de Gino Germani, Eudeba, pág. 352.

¹³ M. Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, pág. 81.

¹⁴ *Antecedentes de la Asociación de Mayo. 1837-1937*, Honorable Concejo Deliberante de Buenos Aires, pág. 158.

¹⁵ *Antecedentes de la Asociación de Mayo cit.*, pág. 158.

representación...". Dudaba de la capacidad del elector para acceder de golpe al voto universal. Pero la democracia representativa argentina lo incorpora en 1821, y si bien se eclipsa durante la tiranía de Rosas, se consolidará después de Caseros y en el orden federal lo consagrará la ley electoral 140 que el Congreso de la Confederación Argentina sanciona el 29 de setiembre de 1857, sobre la base del escrutinio de lista.

Si bien, como sostiene Joaquín V. González, en ningún momento de nuestro proceso constitucional se han producido las luchas intensas que se han originado en otras naciones para obtener formas más amplias en el ejercicio del sufragio¹⁶, la idoneidad del electorado argentino no se compadecía con el avance que en la materia le ofrecía la legislación. Se fue perfilando así —y González lo señala con agudeza— por la falta en las masas de una verdadera conciencia democrática, una especie de delegación tácita, en hombres que por su formación intelectual, prestigio militar, social o económico asumieron de un modo permanente la representación del pueblo en la política militante¹⁷ a la vez que permitió la formación de un grupo de personas del que saldrían los destinados a ocupar los cargos más altos del gobierno.

La ley del sufragio universal no borra la brecha abierta entre la masa popular y sus dirigentes representativos que ya señalara Echeverría en 1837. Toda una época de nuestra historia política presenta una distorsión entre las normas electorales vigentes y la conducta del electorado. Su consecuencia fue el gobierno de los mejores sin la intervención popular en la selección y el consiguiente descreimiento de las masas en el sistema.

Nunca se cuestionó en nuestro medio no ya la idoneidad para ser elegido —puesto que se sabía de antemano quiénes lo serían— sino la capacidad para ser elector.

En un país despoblado —aún lo está hoy— con núcleos poblacionales escasos, con enormes distancias entre unos y otros, las leyes de 1821, 1857 y sus complementarias de 1859, 1863, 1868, 1873 y 1877, para ser consecuentes con los lineamien-

¹⁶ Joaquín V. González, *Obras completas*, t. XXI, pág. 151.

¹⁷ J. V. González, ob. cit., t. XXI, pág. 151.

tos del voto universal estimaron necesario autorizar el de los analfabetos. Y esta actitud se mantendrá.

En octubre de 1902, Joaquín V. González, al sostener en Diputados —como ministro del Interior— el proyecto, que luego se convertiría en la ley 4161 que establece el sistema de elección por circunscripciones y voto uninominal, apoya la concurrencia de los analfabetos a los comicios, pero confiere al voto de estas personas una significación que es conveniente —ahora— recordar. Claro que el ilustre hombre público lo admitía ante la enorme cifra existente entonces de los iletrados, pero no sólo en ese aspecto fundamentaba su posición.

Aceptaba que el gobierno republicano debe tender a ser el gobierno de la clase más ilustrada, pero a su juicio, restringir el derecho del sufragio a esa clase era repugnante a la Constitución Nacional que "... ha querido establecer el gobierno del pueblo argentino considerado en la totalidad de su capacidad moral"¹⁸.

"Así los iletrados —dirá—, los analfabetos concurren al ejercicio de su derecho de voto con los elementos de convicción de que una persona iletrada puede disponer, pero la voluntad no se forma sólo por el ejercicio de esas facultades intelectuales, la voluntad se forma de un conjunto de elementos psíquicos entre los cuales concurre el sentimiento. ¿Y por qué hemos de desconocer que una persona iletrada o analfabeta no tiene el sentimiento de su deber cívico, no tiene el sentimiento del amor a su tierra, no tiene la confianza, la convicción de que tal persona ha de representar mejor que otra los intereses del vecindario?"¹⁹.

Responsabiliza a la acción educativa del Estado y a la de los ciudadanos más ilustrados crear las condiciones que permitan a las masas colaborar en un orden estable y constitucional.

Estas palabras fueron pronunciadas hace 75 años, cuando la vigencia de la Constitución no había llegado al medio siglo, y los hombres de la generación del 80 preferían antes que violar el principio de igualdad que su texto ratificaba, mantener el voto de los analfabetos porque estaban

¹⁸ J. V. González, ob. cit., t. VI, pág. 108.

¹⁹ J. V. González, ob. cit., t. VI, pág. 109.

convencidos que la acción educadora que habían emprendido superaría el problema. El país llegará a tener el índice de alfabetización de América latina; pero las leyes electorales mantendrán el voto de los analfabetos.

Si la ley electoral de 1902, tendía a facilitar la representación de las minorías, la ley 8871 del año 1912 asegurará su representación. La ratificación del voto universal e igualitario, el establecimiento del sufragio secreto y obligatorio y el escrutinio centralizado, que esa ley contiene, motivará un cambio fundamental en las prácticas electorales del país. Pero no comprende a los analfabetos en las causales de exclusión del padrón electoral, que por razones de incapacidad dispone su artículo 2º.

Tampoco esta ley al igual que las que le precedieron en la materia, reglamenta las condiciones de idoneidad —que además de los requisitos formales contemplados en la Constitución— deberían reunir los llamados a ocupar la presidencia y vicepresidencia de la Nación, como así también las diputaciones y senadurías nacionales.

La sanción de la ley Sáenz Peña, fue precedida de uno de los debates más brillantes que sobre sistemas electorales se hayan registrado en el Congreso de la Nación. Sin embargo, el aspecto de la idoneidad, el de la capacidad para integrar el padrón electoral, y menos aún el de los conocimientos o aptitudes técnicas mínimas que deben reunir los candidatos a los cargos representativos, estuvieron ausentes de aquél. No mereció la atención ni del ministro del Interior de Roque Sáenz Peña, el Dr. Indalecio Gómez en la aguda e ilustrada intervención que le cupo, ni la de eminentes legisladores como Joaquín V. González, a la sazón senador por La Rioja, urgidos y absorbidos por la constitucionalidad de la ley en relación con el artículo 37 de la norma fundamental.

Desde 1912, le suceden a la ley 8871, diversos sistemas electorales, sin que en ninguno de ellos se haya abordado el problema de la idoneidad para ejercer el derecho del sufragio.

Ya en 1928 Rodolfo Rivarola se plantea un interrogante frente a esta condición general de la idoneidad que la Constitución requiere, y que no sólo no está sujeta a ninguna comprobación, sino que tampoco

se puede establecer respecto de ella categorías de clasificación²⁰.

"Para juzgar la idoneidad relativa entre varios o muchos idóneos —sostendrá— o aún para apreciar la simple idoneidad con relación a función determinada sin discernir superioridad se requiere un cierto grado de capacidad, que es en sí misma idoneidad del elector suficiente para confiar en la del candidato"²¹.

"La selección de las candidaturas mediante métodos legales, preestablecidos, es ya una exigencia del sentido ético que repudia el fraude, la mentira, la violación moral y la violación física"²². Para Rivarola debía conciliarse en el voto capacidad y sentido moral.

Pero si la democracia representativa debe contar con un sistema electoral que asegure la objetividad y la imparcialidad para que los votantes puedan escoger libremente a sus candidatos, a la vez que asegurar a éstos las mismas posibilidades en su presentación; circunstancias que constituyeron la preocupación de nuestros legisladores a partir de la reforma de 1902, resulta sorprendente en cambio que nunca se hayan reglamentado las condiciones personales de aptitud que posibilitaran a los protagonistas del comicio obtener aquellos resultados.

Loewenstein lo ha señalado con toda crudeza; cuando reputa de estéril y equivoca hipótesis la idea de que el pueblo es el detentador del poder soberano, si las técnicas electorales mediante las cuales éste determina quiénes y cuáles serán sus gobernantes, no le asegura objetividad e imparcialidad frente a los candidatos, y no establecen los requisitos con que se debe contar tanto para votar como para ser elegido²³.

Nunca pensó Rivarola cuando estimaba superfluo decir las dificultades con que se encontraba entonces un elector suficientemente capacitado para discernir sobre la idoneidad cuando se proponía dar su voto por el más idóneo, frente a una masa de electores sin ideas de la función que debía cubrir el candidato y menos aún de la persona por quien se votaba; que ese problema se iba a convertir con

²⁰ R. Rivarola, ob. cit., pág. 143.

²¹ R. Rivarola, ob. cit., pág. 143.

²² R. Rivarola, ob. cit., pág. 144.

²³ K. Loewenstein, ob. cit., pág. 334.

el crecimiento sin precedentes del electorado, en una verdadera prueba de supervivencia para la democracia representativa²⁴.

El mismo Loewenstein admite que si antes el electorado lo constituía un limitado número de ciudadanos a los que se podía suponer un mínimo de formación política, hoy con el advenimiento de la democracia de masas han cambiado las condiciones. Los partidos políticos deben montar verdaderas maquinarias de propaganda para llevar a cabo sus campañas, y las elecciones no necesariamente conducen a la instalación de un gobierno capaz de realizar y ejecutar el programa que lo consagró²⁵.

IV.3.2. Burdeau dentro de este orden de ideas, advierte que la evolución de la democracia al sustituir el gobierno de los mejores, por el de los más numerosos o los más fuertes trae como consecuencia una renovación en los fines del poder. El pueblo se convertirá así en el artífice de su destino y juez de la política que estime conveniente asumir²⁶. Por su parte, los gobernantes deben corresponder a esas expectativas, ejecutando tareas cuya complejidad y tecnicismo rebasa el control que las masas puedan ejercer sobre los mismos.

Esta realidad sociopolítica, exige de la clase gobernante una capacitación que no admite improvisación. Cuando Sartori —citado y traducido por Vanossi— afirma que "... ninguna democracia es un tipo de organización política guiada por el electorado, es cuando mucho un sistema controlado por electores que votan. Es pues, siempre el representante que quiere por los representados..."²⁷; nos está indicando la responsabilidad, que los propios representantes asumen ante el electorado, ya que muchas veces deben resolver problemas sobre los cuales los representados no tienen ni idea ni preferencias.

Y si esto es así no puede quedar librado el ejercicio de la representación política a individuos que no reúnan condiciones objetivas de instrucción para ejecutarlas.

La idoneidad que la Constitución exige en su artículo 16 no puede ni debe presu-

mirse, debe demostrarse y para ello debe ser reglamentada.

Entre las condiciones que se deben reunir para el ejercicio del derecho al sufragio, además, debe incluirse la de saber leer y escribir. Lo exige el tiempo en que vivimos, y las posibilidades que el país brinda en materia de educación primaria.

IV.4.1. LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA IDONEIDAD

No se concibe la existencia de la democracia moderna sin la existencia vigorosa de los partidos políticos.

Pero esa presencia vigorosa, que materializa la integración de la sociedad de un modo permanente en el Estado²⁸, hace necesario que los partidos promuevan la educación de los ciudadanos de modo que éstos adquieran la capacitación necesaria para formarse opinión sobre la política que el Estado debe seguir ante los complejos problemas que presenta la vida contemporánea.

Son los partidos, verdaderas escuelas de civismo, que preparan los hombres para el gobierno, abren al ciudadano el camino del poder, y el del liderazgo a quien jamás habría de obtenerlo sin su concurso.

Ya nadie discute que el sistema representativo a medida que fue afirmándose hizo cada vez más necesaria la presencia de partidos fuertes y orgánicos, y que a la vez que permitió una relación más fluida entre los electores y los elegidos, permitió a éstos una mayor intervención en las decisiones del gobierno.

Si las bases de la democracia, sostendrá Poviña, siguiendo a Jousain, son la elección del superior por el inferior, el acceso sin condiciones a las funciones públicas y la decisión de la mayoría del pueblo, ello supone necesariamente la constitución de los partidos políticos²⁹.

Pero el cumplimiento de esos fines, confiere a los partidos una alta responsabilidad política, ya que deben formar al ciudadano, para que llegado el momento, esté en condiciones de sacrificar conscientemente sus intereses particulares en aras del bien común. Los partidos que no apo-

yen su acción sobre bases doctrinarias claras y precisas en la obtención y defensa del bien común serán los responsables —como ha ocurrido entre nosotros— de la descomposición y crisis del sistema.

Claro que los partidos políticos están compuestos por hombres de muy distinta extracción, y que esa situación se refleja también en la formación de su núcleo dirigente.

Pero al margen de la organización que cada partido adopte, ya sea en su gobierno interno, como por la forma de selección y designación de sus candidatos a los cargos electivos; interesa determinar qué grado de influencia adquieren sus dirigentes sobre la masa partidaria. Michels aportará al respecto datos de información concluyentes: "... Una larga experiencia nos ha demostrado, dirá, que entre los factores que aseguren el dominio de las minorías sobre las mayorías —el dinero y sus equivalentes (superioridad económica), la tradición y la transmisión hereditaria (superioridad histórica)— debemos reconocer en primer lugar a la instrucción formal de los líderes (llamada superioridad intelectual)"³⁰.

Pasa luego a señalar cómo curiosamente, el mecanismo partidario en las agrupaciones proletarias, posibilita un nivel de educación muy superior en los conductores que en los conducidos, ya porque el liderazgo lo asumían, en algunos casos, profesionales provenientes de la burguesía, que se incorporan a partidos laboristas, o porque líderes de origen obrero, a través del desempeño de diferentes cargos adquieren un nivel de instrucción que los capacita luego suficientemente para el desempeño de funciones políticas.

Pero este problema que Michels señala con respecto a cierto tipo de partidos, adquiere para nosotros una connotación singular a la luz de la experiencia sufrida.

"A medida que la profesión de político —dice el eminente profesor suizo— se hace más complicada, y a medida que los reglamentos de legislación social son más numerosos se necesita que quien deba comprender la política posea una experiencia más amplia y un conocimiento más extenso. Esto hace aún más grande la diferencia entre los líderes y el resto del

partido hasta que llega el momento que los líderes pierden por completo el sentido real de solidaridad con la clase de la que han salido... Las cuestiones que tienen que decidir y cuya decisión efectiva demanda de su parte una labor seria de preparación, suponen un aumento de propia competencia técnica, y un aumento consecuente en la distancia entre ellos y su camarada de la masa"³¹.

Cuando sostenemos que estas observaciones de Michels adquieren para nosotros una connotación singular, es porque aquí ocurrió todo lo contrario; la polarización se produjo, la distancia también, la capacitación no. Además advertimos que las constantes que este autor señala no se han dado en nuestro país solamente en los partidos de extracción obrera. Aquella brecha abierta por el sufragio universal, entre las masas argentinas y sus dirigentes, que Echeverría advirtiera a mediados del siglo pasado —y a la que nos hemos referido antes de ahora— se profundiza a medida que los partidos argentinos fueron adquiriendo mayor entidad política; los últimos cuarenta años, dirá Natalio Botana, presentaron por otra parte, un cuadro en la política argentina, en la que la hegemonía será disputada según los períodos, apelando tanto al fraude y al monopolio de la propaganda y la información, como a las proscripciones o a la exclusión lisa y llana de la actividad política³².

Sea porque los dirigentes no estuvieron a la altura de su cometido, cuando las masas depositaron su confianza en comicios inobjectables —fracaso de la democracia gobernante— o que las masas argentinas no se sintieron interpretadas cuando el nivel de ilustración de los dirigentes hubiera indicado lo contrario —fracaso de la democracia gobernada—, el país cuya vocación republicana, representativa e igualitaria ha mantenido incólume, debe volcar toda su energía creadora para restablecer la democracia constitucional. Para ello debe revitalizar los partidos políticos, sin cuyo concurso no hay ni habrá régimen representativo; pero para revitalizarlos es menester adoptar un régimen legal

²⁴ R. Rivarola, ob. cit., pág. 143.

²⁵ K. Loewenstein, ob. cit., pág. 338.

²⁶ L. Burdeau, *La democracia*, Ediciones Ariel, pág. 53.

²⁷ Jorge R. Vanossi, *Los sistemas de la representación política*, pág. 77.

²⁸ M. García Pelayo, ob. cit., pág. 191.

²⁹ S. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, t. VII, pág. 401.

³⁰ Robert Michels, *Los partidos políticos*, Edit. Amorrortu, t. I, pág. 122.

³¹ R. Michels, ob. cit., t. I, pág. 124.

³² Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional, Ministerio del Interior, 1971, pág. 177.

que a la par que asegure normas claras y precisas de capacitación e idoneidad a las que se deberán ajustar los que aspiran a ocupar funciones partidarias, o a postularse como candidatos a los cargos públicos electivos.

No soy extraño al debate doctrinario y político sobre la intervención que cabe al Estado en el régimen interno de los partidos; y lo conveniente que resulta que aquella intervención sea la imprescindible, pero considero que la experiencia vivida ha sido demasiado tremenda, como para no obligar a los partidos —y supeditar su reconocimiento— a que su programa se ajuste a la letra y espíritu de la Constitución Nacional, con expresa aceptación del principio del multipartidismo, y para que —como acabo de señalar— se acrediten condiciones de idoneidad moral y de instrucción, susceptible de ser objetivamente comprobada, para poder ser nominado candidato o autoridad partidaria.

Estos requisitos, parecerían redundantes, sobre todo el relacionado con la fidelidad que deben guardar la programática de los partidos con la ideología de la Constitución Nacional, porque estaba previsto en el artículo 3º, incisos a), b) y c) y en el artículo 23 de la ley 16.652. Esta ley fue derogada por el artículo 56 del decreto-ley 19.102/71 y restablecida en su vigencia por la ley 21.018; por eso rigió la organización de los partidos hasta el 24 de marzo de 1976, en que el actual gobierno dispuso la suspensión de sus actividades.

Digo que parecería redundante porque si bien con respecto a la idoneidad moral e intelectual de autoridades y candidatos, la ley 16.692, no se pronuncia, sí lo hace en el referido apartado b), y obliga a los partidos a "... propugnar expresamente el sostenimiento del régimen, democrático, representativo y republicano, y el de los principios y los fines de la Constitución Nacional".

Mario Justo López en su obra *Partidos políticos*³³, al analizar el proceso de elaboración legislativa de esta norma destaca que el problema más arduo que se presentó al Congreso era establecer si es posible la defensa del régimen democrático mediante disposiciones legislativas. La ley

³³ M. J. López, *Partidos políticos*, Ed. Coeditora de Derecho, pág. 70.

no era proscriptiva porque no negaba a nadie poder constituir partidos políticos, pero lo era en la medida que no podían hacerlo, los que no se ajustaran a sus disposiciones, en especial a lo que preveía el inciso c) de su artículo 3º respecto a las condiciones de organización y funcionamiento.

No es el lugar acá de analizar detalladamente la jurisprudencia que la aplicación de esta ley originó, cuya culminación fue el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 15 de noviembre de 1965 en los autos "Partido Justicialista sobre Personería" que limitó su resolución a que "... el poder judicial no puede interferir en la facultad privativa de cada Cámara del Congreso de ser juez de la validez de la elección, derechos y títulos de sus miembros".

Pero la Cámara Electoral al dictar nuevo fallo el 13 de mayo de 1966 y denegar nuevamente la personería de esa agrupación interpretó "que la ley 16.652 en su expreso articulado exige confrontar tanto la estructura de organización partidaria interna con los principios de organización del Estado argentino, como la doctrina programática y su estrategia partidaria consecuentes con los principios y fines institucionales del ordenamiento republicano"³⁴.

Esta ley combatida por un sector político, que luego ya en el poder propicia su restablecimiento, como he recordado, aunque la organización interna de ese sector —para no entrar a juzgar su gestión gubernativa— distaba de ajustarse a la interpretación que de la propia ley había efectuado la Cámara Electoral en los considerandos del fallo del 16 de junio de 1966 antes citado, nos hace reflexionar si no es necesario en defensa de nuestro sistema democrático representativo, dejar las discusiones doctrinarias y los intereses políticos de lado, y con vocación republicana y coraje civil, proyectar los mecanismos necesarios, reglamentando por ley las formas más adecuadas para defender nuestra democracia constitucional, sin temor a establecer recaudos ideológicos o programáticos, que respeten las corrientes de opinión, en la medida que éstas respeten en doctrina y en los hechos nuestro estilo de vida y nuestro programa co-

³⁴ M. J. López, ob. cit., pág. 74.

munitario plasmado en nuestra Constitución Nacional de 1853-1860.

Y a esos recaudos ideológicos programáticos, es indispensable agregar el control sobre la selección de los representantes. Selección que los propios partidos deben efectuar sobre la base de condiciones de idoneidad moral y de capacidad, que permitan ser evaluadas objetivamente por la Justicia Nacional Electoral en el momento que se solicite el registro de la respectiva lista de candidatos, o cuando la justicia electoral deba intervenir para evaluar en las elecciones partidarias internas, las condiciones formales que deben reunir los que se postulen a las mismas.

Sobre este tema volveremos más adelante. Ahora no quiero dejar de recordar una pregunta que sobre la idoneidad moral en el plano partidario se formulara hace setenta años Rodolfo Rivarola: "¿Se ha formado —se refería a los partidos— en sus componentes o iniciadores una conciencia clara de la función moral que asignan a su propia actividad?"³⁵, y la contestaba con estas palabras: "... En la variedad de grados intelectuales y morales de quienes componen un partido, desde sus directores, su estado mayor, sus agentes electorales, hasta los incultos ciudadanos habilitados para el sufragio a ciegas, todos deben formarse la conciencia definida y clara de que el porvenir de la Nación se alcanzará por obra de hombres honrados y no por inmorales o delincuentes. Los primeros, aún vencidos, serán siempre un fuerza moral en vías del triunfo material de sus propósitos. Los segundos irán a la disolución del partido aún después del éxito transitorio". No debo en carecer el acierto de este pronóstico, porque todos lo hemos vivido como triste y palpitante realidad.

IV.4.2. Párrafo aparte, susceptible de ser subrayado, es la incidencia del pluralismo en el juego político que coloca alternativamente a los partidos en el gobierno o en la oposición. Raymond Aron. infiere que el solo hecho de aceptar el principio pluralista, importa reconocer legalmente la existencia de la oposición, y aceptar la legalidad de la oposición obliga al poder el ejercicio moderado de la autoridad. Por eso define a los regímenes democráticos occidentales como aquellos en "... los

³⁵ R. Rivarola, ob. cit., pág. 148.

que existe una organización constitucional de la competencia pacífica por el ejercicio del poder"³⁶.

En la lucha por el poder hay pelea, pero esa pelea en la democracia se lleva a cabo ajustándose a reglas de juego preestablecidas y aceptadas por todos los grupos. Dentro de este orden del pensamiento, la preservación de la armonía nacional debe privar sobre la discusión y el diferendo. Y debe privar, porque si bien por una parte la discusión y el diferendo hacen a la esencia del pluralismo partidario, por la otra pueden llegar a desarticular la existencia misma del Estado, al bloquear la acción de su gobierno, o lo que es más grave, a crear convulsiones sociales que puedan desembocar en la violencia.

En definitiva cabe a los partidos preservar un cuadro armónico de convivencia, y si como el propio Aron señala, el pluralismo se realiza en la medida en que se combinen adecuadamente el respeto a la legalidad y el sentido del compromiso, entendiéndolo por sentido del compromiso, saber aceptar la legitimidad parcial de los argumentos de los demás, cabe a nosotros formularnos este interrogante: ¿puede concebirse en nuestro medio, una democracia representativa y pluralista, sin que sus dirigentes no cuenten con la inteligencia, la ductibilidad y la prudencia que exige un juego político de esa envergadura? ¿Pueden sentarse en las bancas del Congreso personas que no hayan acreditado con anterioridad esas condiciones en el propio seno de los partidos, o en el de las organizaciones afines? ¿No es indispensable contar con un grado de instrucción adecuado, cualquiera sea su nivel, pero suficiente como para juzgar razonable esa legitimidad parcial de los argumentos de los demás de la que nos habla Aron?

Hemos dicho antes que la idoneidad de los candidatos y eventualmente la de los elegidos, no está sujeta —en nuestro país— a ninguna comprobación, ni es posible establecer respecto de ella categorías de clasificación. La misma queda librada a la apreciación de los electores³⁷.

¿Esta situación debe continuar? ¿No ha

³⁶ Raymond Aron, *Democracia y totalitarismo*, Ed. S. Barral, pág. 63.

³⁷ R. Rivarola, ob. cit., pág. 143.

llegado el momento de reglamentar para la función pública representativa, las condiciones de idoneidad que reclama el artículo 16 de la Constitución? ¿No ha llegado el momento también de impedir que la apreciación de esa idoneidad quede sólo librada al criterio de los electores, y que por el contrario la verifique un poder del gobierno, que no sea precisamente el integrado por aquéllos que son susceptibles de esa verificación?

No olvido, al expresar este pensamiento, lo dispuesto por los artículos 56 y 58 de la Constitución Nacional. Analizaremos luego la aplicación que las Cámaras dieron a sus disposiciones, cuando se trató de dilucidar la idoneidad de algunos de sus miembros para desempeñarse como tales. En cuanto al derecho de entablar juicio político al presidente y vicepresidente de la Nación, previstos por los artículos 45 y 51 de la Ley Suprema, una experiencia demasiado reciente y la índole de esta tribuna, me eximen de valorar las razones que movieron al Congreso de la Nación, a no ejercitar aquel derecho, que en la emergencia más que un derecho, constituyó una obligación.

IV.5.1. LA JUSTICIA ELECTORAL COMO ORGANO DE CONTRALOR DE LA IDONEIDAD DE LOS CANDIDATOS QUE PRESENTAN LOS PARTIDOS

Si el artículo 16 de la Constitución en lo que atañe al tema en estudio puede y debe reglamentarse por ley, si la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los autos "Fernández de Palacios, Rita M." ³⁸ así lo sostuvo, si el Poder Ejecutivo para el personal de su órbita lo hizo, creo que con respecto a las personas que ejerzan la función pública representativa también debe reglamentarse.

Sostuve al inicio de la exposición que la naturaleza de esta función exige condiciones de idoneidad moral e intelectual, esta última acreditada mediante un grado de instrucción obtenido en establecimientos de enseñanza públicos o privados. Que la exigencia de ese grado de instrucción debe ser objetiva, justa y razonable, de modo de salvaguardar el principio de igualdad. En este sentido parece pertinente formular estas consideraciones.

³⁸ *El Derecho*, t. 35, pág. 697.

El Poder Ejecutivo de la Nación por el decreto-ley 6666/57 ³⁹, "Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública", dispuso como exigencia para el ingreso de los que no tuvieran título habilitante, la aprobación previa de cursos de capacitación en el grado y capacidad adecuados. Por su parte, el decreto 1428/73 ⁴⁰ sobre escalafón, autoriza a ingresar a la categoría 3 —una de las más bajas— al postulante que posea título de enseñanza media correspondiente a cursos cuya duración no sea inferior a cinco años. Con anterioridad el decreto 9530/58 ⁴¹, exigía análoga preparación para ocupar la clase A del Personal Superior que el mismo decreto preveía.

Vale decir, que de no modificarse esta situación, para ingresar a uno de los puestos más inferiores de la Administración Pública Nacional se requiere un título de la enseñanza media, mientras que pueden no tenerlo un diputado o un senador de la Nación, para no incluir en esta posibilidad al propio presidente o vicepresidente de la República. Como esta contingencia por desgracia ha ocurrido y como de salvaguardar el principio de igualdad se trata, parece objetivo, justo y razonable, exigirles a los que en el futuro aspiren a ocupar cargos representativos nacionales, además de idoneidad moral, un grado de instrucción como mínimo, compatible con el que se les requiere a las personas que desean ingresar en los grados inferiores de la administración nacional.

No ya para violar la norma de igualdad sino para no incurrir en desigualdad debe incorporarse a la ley orgánica de los partidos políticos una disposición que obligue a los candidatos a cargos partidarios a acreditar —insisto, como mínimo— haber cursado y aprobado estudios de la enseñanza media o su equivalente. Análoga disposición deberá regir para poder ingresar y proclamar públicamente las listas de candidatos para cargos electivos nacionales, cuyo registro y oficialización se solicite al juez electoral.

Por su parte, la ley específica asegurará en el capítulo referente a la oficialización de la lista de candidatos el cumplimiento de esta disposición.

³⁹ *A.D.L.A.*, XVII-A, pág. 563.

⁴⁰ *A.D.L.A.*, XXXIII-A, pág.

⁴¹ *A.D.L.A.*, XVIII-B, pág. 1212.

Consecuente con este criterio, estoy persuadido que deben excluirse del padrón electoral a los analfabetos. El esfuerzo que el país ha realizado y el logro obtenido desde que Joaquín V. González pronunciara en 1902 el discurso que hemos recordado, así lo permite. A ello debemos agregar la mínima incidencia de esta exclusión en el cuerpo electoral de la Nación, ya que el porcentaje de analfabetos sobre los ciudadanos inscriptos alcanza a cifras mínimas y si bien en algunos distritos la incidencia relativa puede ser mayor, ello obligará a la autoridad responsable a intensificar las medidas para combatir una situación que el país, por su grado de desarrollo científico y cultural, no puede ya admitir. A mayor abundamiento, y como bien lo señala Badeni ⁴², la ley electoral 19.945 excluye del padrón a los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito, impedimento que guarda estrecha relación con los que generan el analfabetismo y semianalfabetismo, no obstante lo cual la propia ley no prevé su exclusión.

Existe además en materia de idoneidad un antecedente que no debemos olvidar. En 1944, una comisión integrada por el Dr. Benjamín Villegas Basavilbaso como presidente, los Dres. José Manuel Astigueta y Rodolfo Medina como vocales y Segundo V. Linares Quintana como secretario, elaboró a pedido del Gobierno Provisional de entonces, un proyecto de estatuto orgánico de los partidos políticos. El mismo, en su art. 52, inc. b), establecía como condición para ser afiliado: "... declaración de oficio, profesión u ocupación honestos o medio de vida lícitos debidamente acreditados". Iguales exigencias preveía el art. 89, inc. a) para ser candidato a cargo público electivo. Ambas disposiciones no fueron recogidas por el estatuto, que a la sazón se sancionó.

Todo ello fundamenta mi opinión en el sentido que Justicia Electoral es por la naturaleza de su competencia, la llamada a verificar el cumplimiento de las condiciones de idoneidad, que las leyes de la materia a que nos hemos referido exigirían a las autoridades de los partidos y a los candidatos que éstos presenten a

⁴² Gregorio Badeni, *Comportamiento electoral en la Argentina*, Ed. Plus Ultra, pág. 59.

los cargos electivos; a cuyo efecto se le ampliaría sus atribuciones en ese sentido; arbitrándose un régimen procesal para dilucidar cualquier problema que se presente, análogo al previsto en la propia ley orgánica de los partidos y con aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

En materia de idoneidad moral, dado el juicio de valor que su determinación y estimación origina, encuentro que ello corresponde en forma exclusiva a cada una de las Cámaras que componen el Congreso Nacional —art. 56 de la Constitución Nacional— ya que entre los títulos de sus miembros, sobre los cuales pueden pronunciarse, se encuentran precisamente los atinentes a aquella idoneidad. Todo ello lo digo con el respeto debido a la opinión —que no comparto— de distinguidos tratadistas que sostienen que en materia de "título" las facultades del artículo 56 se limitan solamente al aspecto electoral y a las condiciones formales requeridas por la Constitución en sus artículos 40, 47 y 76.

IV.6.1. DEBATES LLEVADOS A CABO POR EL CONGRESO NACIONAL SOBRE LAS CONDICIONES DE IDONEIDAD QUE DEBEN REUNIR SUS MIEMBROS

En nuestro Congreso —que yo conozca— no ha sido materia de debate específico, las condiciones de idoneidad que deben reunir sus integrantes para ejercer sus funciones.

En algunas oportunidades en ocasión de celebrarse sesiones preparatorias, se rozó el tema al examinarse las elecciones, derechos y títulos de sus componentes al tiempo de su incorporación. Casi siempre lo originaron cuestionamientos motivados por actividades de diputados que en el momento de su elección o presentación de su diploma estaban incursos en las causas previstas por el artículo 58 de la Constitución o por ser pasibles —ya incorporados— al desafuero previsto por el artículo 62 de la misma norma fundamental.

El primer caso es el del diputado Pedro Avila. Se le cuestionó en la sesión preparatoria del 17 de mayo de 1860, en Paraná, su incorporación, por haber sido en Córdoba jefe de una revuelta contra el orden constitucional.

Primó el criterio de que si esa acción constituía un delito, debería entablarse la correspondiente querrela. Incorporar mientras tanto al diputado Avila a la Cámara y luego examinada esa querrela proceder, si así correspondía, a su desafuero.

"Puede también esta Cámara por delitos que esta Constitución consigna, expulsar de su seno a un diputado —se sostuvo por el informante— pero mientras ese fallo no haya sido pronunciado tiene el diputado derecho a ocupar aquí su asiento que no es todavía el banco de los acusados"⁴³.

Como se advierte, sólo el interés histórico, por tratarse de un debate en el Congreso de la Confederación, y ser citado luego en los casos a que me referiré, justifican su mención, por cuanto en el mismo sólo se hizo genéricamente alusión a la condición de inmorales que presumía la actuación del diputado Avila en la emergencia.

El segundo caso que he tenido oportunidad de analizar, es el originado por la incorporación del diputado electo por la Capital, Romeo David Saccone, en las sesiones preparatorias de 1926. Se discutió si las tachas al diploma y a la persona del diputado Saccone debían ser materia de examen en las sesiones preparatorias o, si en cambio, incorporado el diputado Saccone, las mismas debían ser evaluadas en la primera sesión ordinaria.

El diputado Héctor González Iramain, miembro informante, al fundar su posición favorable a que lo fuera en las sesiones preparatorias, dijo: "Una cosa es expulsar a un diputado y otra cosa es prohibir o negar la entrada a un electo"⁴⁴.

El mismo diputado González Iramain, en la sesión del 29 de junio de 1926, a raíz de que se cuestionó la investigación que la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos había llevado a cabo sobre la personalidad del diputado Saccone, pronunció estas palabras que sí tienen significación para nuestro trabajo: "Han sostenido los señores diputados que no podía la Comisión investigar, averiguar o informarse respecto a las condiciones personales de los electos, la labor de la Comisión, decían, debe concretarse a averiguar el aspecto formal de la elección y estudiar

la validez de los títulos de los electos, pero de ningún modo las condiciones personales de los mismos, y yo contestaba: 'La Comisión tiene facultades en primer término para estudiar el aspecto formal de la elección, la validez del título de los electos y también, indiscutiblemente, para informarse e informar a la Cámara sobre las condiciones personales de los electos'. Decían los señores diputados que las condiciones personales son las del artículo 40... y yo decía también sobre las condiciones morales y hasta física de los electos la Comisión puede y debe investigar y aconsejar a la Cámara"⁴⁵.

Prima finalmente el criterio de que el problema debe ser discutido en las sesiones ordinarias y así se resuelve. No se trató ni en las sesiones de 1926, ni en las ordinarias de 1927. El diputado Saccone presenta nuevamente su diploma en las preparatorias de 1928 juntamente con los electos de ese año. Se le aprueba, la mayoría había variado a su favor. Huelgan los comentarios. La condición de idoneidad moral necesaria para ser legislador no fue dilucidada. Parece no haber preocupado mucho a quienes votaron aquella incorporación.

En las preparatorias de 1930, la Cámara de Diputados, rechazó el diploma al diputado electo Daniel Videla Dorna, a la sazón bajo proceso judicial. Fue un extenso debate en el que se analizó circunstancialmente la condición moral que debe reunir la personalidad política de un diputado nacional⁴⁶.

Por último, encontramos en 1958, otro caso vinculado a nuestro estudio. Es la impugnación que el diputado Rodríguez Araya formuló al diploma del diputado electo por Santa Fe, Juan Carlos de la Vega, por no haber respetado la decisión de su partido, que obligaba a los que resultaren elegidos a renunciar a sus bancas, para posibilitar así el ingreso a la Cámara de los primeros de la lista⁴⁷.

Rodríguez Araya le imputaba a de la Vega inconducta al desconocer directivas partidarias que previamente se había obligado a aceptar. Esa impugnación no pros-

⁴³ H. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 1926, t. I, págs. 69 y 81.

⁴⁴ H. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 1930, t. I, págs. 19, 35, 36, 76, 84, 85, 149, 190, 234, 268, 269, 287, 331, 396, 463, 479, 500.

⁴⁷ H. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 1958, t. I, págs. 9-25, y III, pág. 2000.

peró, pero al fundamentar su despacho, el presidente de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos, dijo: "La inhabilidad moral que se invocaba no es la prevista por la Constitución Nacional. Esa inhabilidad se refiere a una conducta social, al comportamiento en la interdependencia, si así puede llamarse en la vida social. Con respecto al artículo 58 se pretende inferir de este texto que la condición moral, debe existir con anterioridad a la incorporación, pero es que el concepto de inhabilidad moral de que habla la Constitución no se refiere a la moral objetiva a que aludo... Aquella inhabilidad moral, es de orden subjetivo, psíquico y se refiere, según la doctrina más actualizada, a un estado psicológico especial que se califica con la expresión empleada en el texto constitucional y que corresponde a un estado de alienación mental".

Curiosa interpretación —que no comparto— y que arroja dudas sobre la objetividad con que las Cámaras deben juzgar los títulos de sus miembros. Por esa razón Montes de Oca las consideraba los peores jueces en la materia⁴⁸. Pero lo cierto es que el actual régimen del artículo 56 impide su contralor judicial y así lo ha sostenido la reiterada jurisprudencia de nuestra Corte Suprema⁴⁹.

IV.6.2. LAS CLAUSULAS SOBRE IDONEIDAD EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

En esta materia algunas constituciones provinciales establecen diversos grados de aptitud para acceder a la función pública representativa. Me limitaré a destacar sólo aquellas que ofrezcan mayor interés.

Así la de la provincia de Buenos Aires exige para ser electo miembro del Departamento Deliberativo de los Municipios saber leer y escribir entre otras condiciones (art. 182, inc. 3º). La de Córdoba, por su parte, para integrar el Cuerpo Electoral en los Municipios, requiere a los extranjeros saber leer y escribir en idioma nacional y además poseer una de las cuatro calidades que enuncia entre las que se encuentra la de ejercer una profesión

liberal (art. 151). Lo mismo ocurre en Entre Ríos para ser vocal en las Municipalidades o Juntas de Fomento, su Constitución declara necesario saber leer y escribir (art. 185). En Jujuy para ser diputado debe acreditarse una profesión o industria que asegure una subsistencia independiente (art. 60) y para ser electo en los Municipios, saber leer y escribir (art. 129). Lo mismo ocurre con la Constitución del Chaco (art. 185). La Constitución de Catamarca establece como requisito para ser senador, ejercer profesión, arte, comercio o industria o cualquier clase de actividad laboral en el departamento (art. 80, inc. 3º). Hasta aquí las cláusulas sobre idoneidad objetiva que establecen las Constituciones provinciales que he citado, pero todas especifican con bastante detalle las inhabilidades que constituyen impedimentos para ser electos en los cuerpos legislativos o municipales o para ser nombrados en la Administración Provincial; lo que denota una loable preocupación precisamente por tratarse de Constituciones relativamente modernas.

Señores:

He traído a vuestra consideración uno de los problemas más lacerantes de nuestra realidad institucional.

Los argentinos por estirpe, pero también por convicción, sabemos que sólo la conducta moral y la capacitación intelectual da a los dirigentes autoridad para ejercer el gobierno de la comunidad.

Si creemos en el pueblo como fuente de poder, debemos exigir y exigirnos en el ejercicio de la acción, idoneidad y responsabilidad.

Si estamos contestes con Ortega que el pensamiento político es sólo una dimensión de la política, la otra es la actuación⁵⁰, sepamos también —como lo supo Ricardo Rojas— que la vocación de servicio de los dirigentes es la que da la grandeza a las naciones. Esa vocación se plasma en el llano capacitándonos, y se realiza en el ejercicio de la función pública imponiéndole un hondo contenido moral y un alto nivel intelectual.

Aceptemos con patriotismo la realidad del país, tal como se nos presenta, y alentemos con entusiasmo todo proceso

⁴⁸ M. A. Montes de Oca, ob. cit., 1896, t. II, pág. 175.

⁴⁹ M. A. Montes de Oca, ob. cit., 1896, t. II, pág. 176. *El Derecho*, 1966, t. 13, pág. 652.

⁵⁰ J. Ortega y Gasset, *Mirabeau o el político*, Obras completas, t. III, pág. 601.

⁴³ H. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 1860, págs. 18/20.

⁴⁴ H. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 1926, t. I, págs. 16, 42.

de afirmación nacional que tienda a la vigencia de nuestras instituciones. La República es una sola, con un pasado, con un presente que nos pertenece y del que todos somos responsables, y con un futuro que en parte estará condicionado por nuestro actual comportamiento político.

Con prudencia, que es la más alta virtud de la política, pero con firmeza, analicemos los cambios que la época exige, no sin recordar que nuestra Constitución,

perfectible como toda obra humana, es el más acabado proyecto y programa político que tenemos los argentinos.

La vigencia de su espíritu y de su letra está librada a la capacidad moral e intelectual con que sepamos elegir a los que nos gobiernen, y a la virtud con que éstos ejerzan el poder que reciban.

Porque no debemos olvidar que sin virtud no hay conducta, sin conducta no hay autoridad y sin autoridad no hay gobierno.

Dr. JUAN R. AGUIRRE LANARI

Profesor Asociado a cargo de la Cátedra de Derecho Constitucional I, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

La educación ciudadana y otros presupuestos de las instituciones democráticas

El ciclo de conferencias organizado por el Instituto de Derecho Político y Constitucional tiene por objeto estudiar lo referente a la supervivencia de la democracia. Hoy hablaremos sobre "*La educación ciudadana y otros presupuestos de las instituciones democráticas*".

Como previo requisito, resulta necesario que nos pongamos de acuerdo sobre el objeto mismo del análisis previsto. Debemos para ello intentar definir o encuadrar al concepto de "democracia". Ello nos requiere recordar los presupuestos enunciados sobre la misma, para abordar así con mayor claridad su real esencia y fisonomía.

Definir la democracia no es simple. Más aún, podríamos afirmar que encontrar un concepto unánime compartido es imposible, como ocurre con otros temas de la Ciencia Política. El concepto de "democracia", me parece evidente, no se muestra como un vocablo neutro, lo que se explica en esta era moderna a la que Frederick M. Watkins¹ califica afirmando que "es predominantemente una Era Ideológica". De allí la pluralidad de formulaciones que sobre el mismo se ensayan y sostienen.

Estamos aquí en la misma encrucijada que sobre el concepto de "Constitución", señala García Pelayo². Las consideracio-

nes que el publicista español efectúa sobre el mismo son aplicables también al concepto de "democracia", pues ambos están íntimamente vinculados. Señala aquel que como ocurre con la mayoría de los conceptos jurídico-políticos, que son de modo mediato o inmediato conceptos polémicos, el concepto de "Constitución" es simbólico y combativo y halla su *ratio* no en la voluntad de conocimiento, sino en su adecuación instrumental para la controversia con el adversario. No parece pues asequible un punto de vista neutral para el concepto de "Constitución". Conclusión similar cabe, a juzgar por la experiencia contemporánea, para el de la "democracia".

Sin embargo, no resulta discutible que la democracia moderna no es la de la Antigüedad.

Como bien señalara el Dr. Lucio A. Robirosa³, la democracia en la Antigüedad "se concretaba a la entronización de la mayoría en el gobierno. El sistema en sí funcionaba independientemente a los derechos civiles. Por eso subsiste junto a la esclavitud. Los derechos individuales son allá los que la omnipotencia de la mayoría quiere que sean. La 'democracia' sólo presupone entonces los derechos del ciudadano, sus fueros electorales. Es una técnica para implantar un Estado popular, una suma de voluntades".

¹ Frederick M. Watkins, *La era de la ideología*, Buenos Aires, 1970, pág. 7.

² Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1950, pág. 29.

³ Lucio A. Robirosa, "La crisis de conducción. Derechos del hombre y el ciudadano", *Correo de la Tarde*, jueves 21 de setiembre de 1961.

Y agregaba el Dr. Robirosa: "Contrariamente a la democracia antigua, en la moderna los derechos civiles son lo fundamental, el típico contenido ideológico y los derechos políticos son sólo su estructura protectora. Infiérese de ello —agregaba— que no cabría sacrificar los derechos del hombre a los del ciudadano al presentarse entre ambos una trágica disyuntiva. Aquellos son lo inmutable de la doctrina, su razón de ser, la parte rígida de las Constituciones... Los otros derechos son la parte adaptable a la idiosincrasia de los pueblos, a las vicisitudes de las naciones. Si ambas concepciones chocasen, si la mayoría blandiera su poder político para barrer con las garantías personales de los menos, la opción 'democrática' no se presentaría dudosa".

Aquí entramos ya en la polémica y en la dificultad que presenta el concepto de democracia, en cuanto se aspire a una definición unitaria de la misma.

Aunque científicamente es aconsejable proceder con espíritu neutro, evadido de valoraciones, el intento aquí no ha prosperado. Todos hablan de democracia y para una mejor caracterización, quizá más acomodada a la situación propia, se le adosan adjetivos. Ya no es sólo la democracia genérica; es, en cada caso, una versión específica: democracia constitucional, o democracia popular, democracia socialista, etcétera.

Es que, como lo señala Burdeau⁴: "La democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno. Esta riqueza de significaciones le viene tanto de lo que es efectivamente como de la idea que se hacen los hombres cuando ponen en ella su esperanza de una vida mejor. Disociar lo que en la democracia es realidad de lo que es creencia conduciría a hacer incomprendible no sólo el dinamismo que la anima, sino sus mismas instituciones positivas, pues éstas no tienen sentido más que en función de la mística que encarnan".

De allí que todos los regímenes políticos y sus cambios se amparen en una militancia democrática, real o mentida, convenida en unos casos como vivencia presente o sincera aspiración de futuro, o tramposa en otros como máscara engañosa o dila-

⁴ Georges Burdeau, *La democracia. Ensayo sintético*, Barcelona, 1960, pág. 19.

toria. La palabra "democracia", afirma Jiménez de Parga⁵, "se utiliza con tanta frecuencia porque es un principio de legitimación del poder". Y esa legitimidad señala por su parte Seymour Martin Lipset⁶, es valorativa, exige "la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad".

Desde luego, varían los requisitos con los que en doctrina o en la práctica política se presenta a la democracia.

Habría una posición que yo llamaría prístina, aspiración racional de los pueblos, que guía su esperanza como la estrella polar al navegante. Ejemplos eocuentes de la misma los tenemos en la "Democracia Constitucional" de Karl Loewenstein⁷ y de Mario Justo López⁸ y en el "Gobierno Constitucional" de Linares Quintana⁹.

Estamos aquí ante un "régimen político integral", con un gobierno y un sistema de vida que busca esencialmente amparar la libertad y dignidad del hombre y los valores ligados a la misma. Apela a la limitación y control del poder por su división y distribución, edificando el Estado de Derecho, con derechos y libertades individuales, dentro de un régimen pluralista prestigiado por el sello de su origen en la soberanía popular. Esta sería, como dije, la imagen ortodoxa e ideal, inspirada en los más puros cánones que fluyen del concepto que estudiamos.

Friedrich¹⁰, por su parte, coincidiendo con este concepto ortodoxo, describe a la Constitución democrática apelando a un criterio funcional. La Constitución que caracteriza al gobierno constitucional exige la existencia de restricciones efectivas y regularizadas al poder político, en resguardo de los derechos de los gobernados. Se-

⁵ Manuel Jiménez de Parga, en prólogo a la citada obra de Burdeau, pág. 5.

⁶ Seymour Martin Lipset, *El hombre político*, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1963, pág. 57.

⁷ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1964, págs. 91 y 150 y siguientes.

⁸ Mario Justo López, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, 1973, págs. 412 y siguientes.

⁹ Segundo V. Linares Quintana, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, 1976, t. 2, págs. 62 y siguientes.

¹⁰ Carl J. Friedrich, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Fondo de Cultura Económica, 1937, págs. 123 y siguientes.

gún que existan o no tales restricciones, nos hallamos ante un gobierno constitucional o inconstitucional, según sea el caso.

Advierte Friedrich que la limitación en la realidad, no en la pura idea, admite gradaciones, tanto en los gobiernos constitucionales como en los inconstitucionales, en la medida que predomine la existencia o la ausencia de restricciones y a la fortaleza o debilidad de las mismas.

En suma, en las hipótesis previstas por Friedrich, dentro de los gobiernos que merezcan el calificativo de constitucionales, puede advertirse casos que se distinguen con distintas gradaciones constitucionales o democráticas, pero diferenciados genéricamente de los inconstitucionales o no democráticos, en los que se advierte, también en mayor o menor grado, una común debilidad de tales restricciones para los detentadores del poder.

Cabría distinguir otra descripción que se suele aplicar respecto a la democracia. Me refiero a los gobiernos que autodenominan a sus regímenes políticos como "democracia", añadiéndoles a menudo un adjetivo, sea para robustecer la idea de su discutible existencia, sea como confesado condicionamiento a sus presupuestos. Estos regímenes proclaman derechos que no son naturales sino meras concesiones del Estado, carecen de división de poderes y otorgan el monopolio de la vida política a un partido único que ahoga el disenso so pretexto de acatamiento a una doctrina oficial interpretada y aplicada por dichos detentadores del poder. Naturalmente, aunque se proclamen "democracias", para prestigiarse interna y externamente, no están dentro de lo que este régimen significa histórica y racionalmente.

En cualesquiera de los supuestos contemplados, la educación juega papel fundamental, sea para afirmar la democracia plena impuesta, sea para construir el camino a su instauración y perfeccionamiento o bien, en los supuestos diferentes señalados, para persuadir sobre su fingida existencia y sobre la pretendida licitud del régimen que la niega en la realidad política.

En todos los casos se utiliza la educación, para afirmar la libertad o para negarla, modelando la razón y el sentimiento de la juventud para el fin que se persigue.

En el bando de la democracia, se educa apelando a la tesis racionalista de Santo Tomás y sus discípulos, a la de John Locke

y su escuela, que proclaman derechos naturales que el hombre conserva inalienablemente aún al pactar la sociedad política. Al Estado se delega por el individuo el derecho de castigar al culpable pero aquél no hereda aquellos derechos inviolables y naturales del ser humano.

En el campo ocupado por la mentida democracia se educa a la juventud bajo otras consignas. Allí rige otro módulo para la razón, es el Leviathán de Hobbes, materia de su doctrina pedagógica. En aras del bienestar, muchas veces de realidad sarcástica, se justifica la enajenación de los derechos naturales del individuo en beneficio de un Estado calificado como totalitario, porque absorbe toda la vida de aquél. Y empieza esa absorción desde la niñez, enseñándole a no pensar, a no discutir, a blandir consignas irracionales que ahogan el discernimiento político en beneficio de la sumisión.

UN MENSAJE JUVENIL

Junto con mi dilecto colega y fraternal amigo, el Dr. Carlos Manuel Muñiz, nos incorporamos como Delegados Estudiantiles Titulares al seno del Consejo Directivo de esta Facultad, el día 3 de abril de 1946.

En la sesión realizada en tal fecha, tuve ocasión de exponer nuestro pensamiento, encuadrado sin duda en el tema de hoy.

Después de recordar que la juventud se aprestaba a desarrollar en el ambiente fecundo del trabajo y del estudio, la tarea esencial de nutrir las mentes afanosas del saber, agregué¹¹:

"Esa tarea, de enorme trascendencia para el porvenir de nuestra patria, tendrá que ser realizada más que nunca con la íntima comprensión del papel rector que nuestras casas, vivero de futuros gobernantes, deben desempeñar en la formación intelectual de los alumnos, y en la consolidación de principios morales que guíen sus acciones y estructuren su ideario. Es imprescindible que sean nuestras aulas escuela de democracia, sentida y practicada con la convicción íntima que de sus bondades alienta la experiencia irrefutable de los hechos".

"Debe enseñarse y efectivizarse la de-

¹¹ Juan R. Aguirre Lanari, *Inquietudes universitarias*, Buenos Aires, 1946.

mocracia en el triple aspecto de la exaltación de su mística, que anima a nuestras leyes, y de su necesaria y real vigencia en el espíritu y en las prácticas de profesores y alumnos. Debe enseñarse la democracia en el estudio de la génesis de nuestra ley fundamental, que certifica, con la experiencia trágica de una época de pasiones turbulentas, la necesidad imperiosa de sujetar la fuerza al servicio superior del orden y el Derecho. Debe enseñarse la democracia, en el espíritu generoso y libérrimo de nuestra Constitución, que encierra con profunda sabiduría y casi cien años después de promulgada, las posibilidades infinitas de un programa de gobierno que en mucho aún no ha sido realizado. Debe enseñarse la democracia con la conducta y la postura espiritual de los profesores, que no deben ser fríos enunciadores de problemas sino esencialmente maestros, que enseñen con fervor, y sean tales con la palabra y con el ejemplo. Así y sólo así, habrá democracia sentida como inevitable emanación ambiental para las mentes juveniles, a las que no debe tratar de convencerse tan sólo con la declaración emocional y atrayente de las palabras, sino también con la comprensión cabal que el estudio acabado de su esencia y sus virtudes, advierte en la democracia la fórmula más feliz y racional de convivencia humana".

"Así reinará efectivamente la democracia en nuestras prácticas, democracia que, dicho sea de paso como réplica de afirmaciones a nuestro juicio erradas, no puede entenderse circunscripta sólo a la faz económica de la existencia, sino además como síntesis feliz de libertad y respeto a la personalidad humana, asegurada por la tutela superior e inviolable del Derecho".

"Sentado así nuestro concepto sobre la postura espiritual que requerimos para la Universidad", agregué luego con referencia al tema en análisis, "destaquemos también nuestra aspiración de que esa mística no se encierre entre sus muros, sino que por el contrario sea saludable fermento que penetre y vigorice la progresiva educación de las clases populares. A medio siglo de Sarmiento, el gran problema argentino sigue siendo esencialmente —necesario es confesarlo— el de una crisis de educación. La realidad no debe rehuirse; debe afrontarse esta realidad de frente y a fondo, con vigor y valentía. De ahí la

vital misión reservada a nuestras casas, rectoras de la cultura nacional".

Desde el momento en que estas palabras fueron pronunciadas, muchos años han pasado. Todos, junto al país mismo, hemos ganado en madurez y experiencias, no siempre placenteras. Quien así hablaba, representando a una generación que había demostrado ya con hechos y con actitudes, muchas veces riesgosas, su preocupación e interés por los problemas de la República, era en sí mismo, como los demás jóvenes, un producto de su hogar y de sus maestros. Vimos con dolor, en nuestro trayecto, el ataque corrosivo a valores éticos y culturales que ellos nos habían enseñado como cimientos primarios de convivencia civilizada y argentina. Empezamos a conocer las debilidades y deserciones humanas. Pero en el fondo más íntimo de las conciencias, estoy cierto en afirmar que esa formación cívica y cultural oportunamente recibida, actuó siempre como severo censor, entre fieles o entre apóstatas, para enjuiciar la licitud de las conductas.

LA INSTRUCCION

No parece resultar necesario abundar en razones que demuestren la importancia decisiva que tiene la instrucción en la formación del individuo y, a través del mismo, en el comportamiento democrático de los pueblos.

La instrucción, antecedente de la educación que luego abordaremos, constituye el camino inicial que, apoyada o apoyando ella misma a otros ingredientes y factores, funda y resguarda la vivencia de la democracia.

No es casual la importancia que se concedió a la instrucción en los países donde arraiga primeramente la democracia moderna.

José Manuel Estrada¹², refiriéndose a la experiencia del mundo al que asistía, expresó categóricamente: "No se requiere ser sabio para ser demócrata, pero la vida republicana exige una sabiduría. Todos los pueblos modernos menos uno, han tratado de resolver la cuestión de la liber-

¹² José Manuel Estrada, *Obras completas*, Buenos Aires, 1901, t. VI. *Curso de derecho constitucional*, t. I, pág. 23.

tad a fuerza de tumultos y de estragos. El que exceptúo es el único que realmente lo ha resuelto, porque buscó la solución en la educación del pueblo. Hablo de los Estados Unidos", agrega Estrada. Sostiene el eminente repúblico, con ejemplos que cita sobre la sociedad norteamericana de su tiempo, que los mismos se daban en virtud de ideas que regían desde la formación de los gobiernos hasta los últimos conflictos de la vida civil, agregando: "Y no han conquistado los norteamericanos una idea tan intensa y tan fuerte de la personalidad sino educándose para la democracia y penetrándose íntimamente de los sentimientos morales que reclama".

Uno de los más afamados comentaristas de las instituciones de dicho país, el francés Alexis de Tocqueville, en su clásica obra *La democracia en América*¹³ expresa en forma terminante: "Pero en los acuerdos relativos a la educación pública, es donde, desde el principio, se ve con toda claridad el carácter original de la civilización norteamericana". Cita en dicha obra¹⁴ una ley de Rhode Island que se remonta a 1650, que enfatizaba que "Satanás, enemigo del género humano, halla en la ignorancia de los hombres sus armas más poderosas y que nos interesa a todos que las luces que trajeron nuestros padres no permanezcan sepultadas en su tumba; considerando que la educación de los niños es una de las primeras preocupaciones del Estado, con la asistencia del Señor...". Y agrega Tocqueville, refiriéndose a la misma ley: "Siguen unas disposiciones que crean escuelas en todas las comunas, obligando a sus habitantes, bajo pena de fuertes multas, a sostenerlas. De la misma manera se fundan escuelas superiores en los distritos más populosos. Los magistrados municipales deben velar porque los padres envíen a sus hijos a las escuelas; tienen derecho a multar a los que se resistan a ello y, si la resistencia continúa, la sociedad, colocándose entonces en el lugar de la familia, se apodera del niño y despoja a los padres de los derechos que la naturaleza les dio, pero de los que tan mal uso habían hecho (*Code of 1650*, p. 83)".

¹³ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pág. 39.

¹⁴ Idem, pág. 90.

Esa singular predisposición hacia la labor educativa encontraría, siglos después, un celebrado corifeo y reformador en Horace Mann, al cual frecuentó y admiró Sarmiento, quien se proclamó su discípulo, aunque, andando el tiempo, como bien dijera Ricardo Rojas¹⁵, superó a su maestro.

Afirma Mann que el deber más alto del patriota y el filántropo es consagrarse a la causa de la educación¹⁶. Exaltando la función de la escuela, que a diferencia de otros organismos sociales que curan heridos, tiene función preventiva, exhorta: "Que las escuelas se difundan, que adquieran toda su eficacia, los nueve décimos de los artículos del Código perderán su razón de ser; el largo catálogo de los sufrimientos humanos disminuirá; la seguridad será más grande de día; el sueño más respetado a la noche; la propiedad, la vida, la reputación mejor garantidas; todas las esperanzas más radiosas".

Este convencimiento sobre las bondades de la educación, como modeladora de las costumbres y hábitos que cimentan la vida democrática, sería compartida por los constructores de nuestra organización constitucional. Con certera visión sociológica, Esteban Echeverría, adalid de la generación que ejecutó más tarde esa tarea, proclamó la necesidad de una reforma radical de las costumbres, por obra de la educación y de las leyes¹⁷. "Educar al pueblo, morigerarlo, será el modo de preparar los elementos de una legislación adecuada a nuestro estado social y a nuestras necesidades", proclama. La generación de Mayo, que por principio metodológico había exhortado a no perderse en abstracciones y a hundir los ojos en las entrañas de la realidad, acertaba con el dignóstico del mal más hondo que nos debilitaba en la aspiración democrática y libertaria. Esta filiación se demostraba, por otra parte, cuando Echeverría proclama que las "leyes positivas deben estar en armonía con los principios del derecho natural".

De allí que los integrantes de esa generación coincidieran después en cuanto

¹⁵ Ricardo Rojas, *El profeta de la Pampa. Vida de Sarmiento*, Buenos Aires, 1945, pág. 614.

¹⁶ J. Gaufres, *Vida de Horacio Mann*, traducción de J. Alfredo Ferreira, Buenos Aires, 1900, págs. 56/57.

¹⁷ Esteban Echeverría, *Dogma socialista*, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1958, págs. 163/164.

a la necesidad de atacar el problema educacional que acosaba en el trasfondo, aunque en ciertos enfoques que veremos luego, pudieran diferir, quizás artificialmente.

Sarmiento es el arquetipo más alto en esta cruzada que postulaba instruir al soberano. Se podrá disentir por algunos con muchos de sus desplantes, producto quizás de la soberbia orgullosa pero convencida del genio. Pero no podrá negarse su misión clarividente de redención del ser americano por la acción educadora. "Son las escuelas la base de la civilización"¹⁸, afirmó con énfasis. Y refiriéndose a su libro *Educación popular*, reeditando a Napoleón, quien confiaba la perennidad de su gloria al Código Civil unido a su nombre con preferencia a sus célebres victorias en la guerra, afirmó Sarmiento en 1850: "A aquel libro, con preferencia a cualquier otro de los míos, apenas legible para el común de las gentes, confiara la guardia de mi nombre"¹⁹.

Otro miembro ilustre de esa generación, Bartolomé Mitre²⁰, comentando entusiastamente el aludido libro de Sarmiento, participa del diagnóstico común, afirmando: "La llaga de la América del Sur es la ignorancia del pueblo, y los mayores obstáculos que se oponen al desarrollo de la civilización son los instintos bárbaros que la falta de luces desenvuelve en las masas, arrojando en su seno el germen de la corrupción, que acaba de descomponer la sociedad". Califica a la ignorancia como "gusano roedor de nuestras sociedades", entendiendo que "la instrucción popular es lo único que puede curar esta llaga social que si no se detiene a tiempo se convertirá en un cáncer, que viciará las instituciones democráticas, corrompiendo la moral doméstica, pervirtiendo las costumbres públicas" y estableciendo lo que denomina el "funesto sistema de la democracia bárbara", que se opone a quienes en nuestras jóvenes naciones "trabajan por la difusión de las luces, por el triunfo de la democracia civilizada y por la realización de la República".

Alberdi²¹, por su parte, señalaba: "El

problema del gobierno posible en América no tiene más que una solución sensata: ella consiste en elevar a nuestros pueblos a la altura de la forma de gobierno que nos ha impuesto la necesidad; en darles la aptitud que les falta para ser republicanos...; en mejorar el gobierno por la mejora de los gobernados; en mejorar la sociedad por la mejora del poder, que es su expresión y resultado directo". Y se preguntaba más adelante sobre los arbitrios apropiados que nuestras democracias en el nombre fueran realidad, respondiendo enfáticamente: "Por los medios que dejo indicados y que todos conocen, por la educación del pueblo, operante mediante la acción civilizante de la Europa...". Ya veremos luego, los matices que en materia educacional obsesionan al autor de las *Bases*.

Pero no supongamos, a través de estas citas del pasado, que el problema de la instrucción ha perdido relevancia en nuestro siglo; ni siquiera en los países más desarrollados. Seymour Martin Lipset, utilizando los modernos enfoques de la escuela del comportamiento político, nos documenta distintas situaciones comparativas entre países europeos y americanos y dentro de ellos mismos, en los que hace a su filiación y militancia democrática. El nivel de educación aparece mucho más alto en los países que califica como democráticos en comparación con las dictaduras. Así en Europa²², el porcentaje de letrados es del 96 % en los regímenes democráticos y del 85 % en los dictatoriales; en Latinoamérica la diferencia se extiende entre el 74 % y 46 %. Coincide el autor con James Bryce²³, quien ya en su obra *South America: Observations and Impressions* (Nueva York, 1912), afirmaba, con especial referencia a Sud América, que "la educación, si bien no hace de los hombres buenos ciudadanos, les facilita al menos que se conviertan en tales". "Presumiblemente —agrega Lipset—, amplía la perspectiva del hombre, lo capacita para comprender la necesidad de normas de tolerancia, limita su adhesión a doctri-

nas extremistas y aumenta su capacidad para realizar elecciones racionales".

Aun cuando las investigaciones de sociólogos americanos como Samuel Stouffer y encuestas de la UNESCO estudiaran la acción conjunta del grado de instrucción y otros factores como el *status* social y económico respecto de actitudes antidemocráticas, dicho examen permite afirmar que los incrementos de la mayor tolerancia, signo éste propio de la democracia, "asociados a un nivel educacional mayor son más grandes que los relacionados con un nivel ocupacional más alto, si los demás factores permanecen constantes"²⁴.

Naturalmente, no es sólo la instrucción, sino también otros factores como los consignados, junto a los que pueden existir por circunstancias particulares en cada país, son elementos cuyo conjunto facilita u obstaculiza el régimen democrático. Pero no hay duda que la instrucción —y más acentuadamente la educación basada en ella— constituyen el pilar primario y seguramente más perdurable en la difícil y azarosa afirmación y permanencia de la democracia.

Es que la instrucción, particularmente en el mundo crecientemente tecnológico de nuestros días, tiene a su vez especial incidencia sobre otros factores materiales que a su vez influyen en el nivel de vida y ocupacional, en el acrecentamiento del bienestar y hasta en la seguridad misma de las naciones. Recordando nuestro avance demográfico, modesto en comparación con el resto de Latinoamérica, se ha destacado²⁵ la urgencia de nuestra Nación "de contar con una suma grande de habitantes de alto nivel cultural". No bastan la cantidad de habitantes y el potencial bélico; hay que sumar "la inteligencia de sus científicos, la capacidad de los grupos

²⁴ Idem, pág. 89. Cabe dejar a salvo sin embargo que en nota 81, señala Lipset: "Un estudio basado en un grupo representativo nacional de norteamericanos señaló que la instrucción no marcaba una diferencia en la extensión de las respuestas autoritarias en una escala de 'personalidad autoritaria' entre los trabajadores, pero que un grado de instrucción elevado reducía tales respuestas entre la clase media. La clase superior cultivada era menos 'autoritaria'. Morris Janowitz y Dwaine Marvick, 'Authoritarianism and Political Behavior', *Public Opinion Quarterly*, 17 (1953), págs. 195/196".

²⁵ *La Nación*, "Ciencia y Técnica", martes 18 de octubre de 1977.

dirigentes y la educación e ilustración generalizada de las masas. Sin un rápido desarrollo científico y técnico no seremos capaces de organizar las industrias, ni la explotación de las riquezas potenciales. Estas palabras las dijo Houssay en 1960 y acaban de ser recordadas por otro premio Nobel argentino, el Dr. Luis F. Leloir".

Un reciente estudio²⁶ que abarca casi toda América latina sobre el gasto educativo, hace oscilar las cifras entre 80 dólares *per cápita* en Venezuela a sólo un dólar en Haití. La Argentina figuraría en el sexto lugar con 37 dólares y seguiría Brasil con 33.

Aunque las cifras por sí mismas no son concluyentes para juzgar sobre la calidad de los sistemas educativos nacionales y sus frutos, como bien lo destacara la UNESCO, ello debe incitarnos para afirmar nuestro antiguo liderazgo en la materia. Se ha dicho que en las tareas del gobierno, suele ser resultado no querido pero frecuente, que los asuntos urgentes desplacen a los más importantes. Creo que la instrucción no sólo es importante, es también urgente, para evitar desfasajes de penosa y a veces de imposible recomposición para los pueblos.

Debemos luchar por ese influjo cultural argentino que todavía se traduce en la alta jerarquía y requerimiento de nuestros científicos, profesionales, técnicos y obreros calificados, que triunfan en otras latitudes con el bagaje adquirido en nuestras aulas. Las mismas aulas que alimentaron millares de latinoamericanos que se consideran hijos de nuestra Universidad y que en sus patrias respectivas son embajadores por vida de nuestra cultura y de su reclamado liderazgo espiritual de hispana estirpe, que no tiene apetencia imperialista sino que reedita la fraternal y abnegada vocación sanmartiniana.

LA EDUCACION CIUDADANA

De lo dicho hasta aquí, no cabe inferir que, a los efectos de asegurar la vigencia de la democracia, sea suficiente la instrucción. Este es el paso necesario para afirmar conocimientos que aporten una cultura básica, inspirada en el culto y di-

²⁶ Idem, "Inversiones en educación", lunes 8 de agosto de 1977.

¹⁸ Ricardo Rojas, ob. cit., pág. 621.

¹⁹ Ricardo Rojas, ob. cit., pág. 616.

²⁰ Bartolomé Mitre, *Profesión de fe y otros escritos publicados en los debates de 1852*, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1956, págs. 83/84.

²¹ Juan Bautista Alberdi, *Organización de la Confederación Argentina. Bases y puntos de par-*

tida para la organización política de la República Argentina, Editorial El Ateneo, Madrid, 1913, pág. 50.

²² Seymour Martin Lipset, ob. cit., pág. 32.

²³ Idem, pág. 35.

fusión de un sistema de valores que constituyan sólidos cimientos, arraigados en las creencias y prácticas del ciudadano, para instaurar y mantener la ideología democrática.

Agudamente proclamaba Montesquieu²⁷ que "las leyes de la educación no pueden ser las mismas, sino diferentes en cada forma de gobierno; en las monarquías tenían por regla el honor; en las repúblicas tendrán la virtud por norma, en el despotismo su objeto será el temor". Y al estudiar el gobierno republicano²⁸ afirmaba que "en él se necesita de toda la eficacia de la educación", destacando que la "virtud política (república) es el amor a la patria y a las leyes", que "los pueblos deben amar a la república, a inspirarles este amor debe la educación encaminarse".

Alberdi apuntó en buena parte a este problema, cotejando la realidad de su tiempo. "La educación no es la instrucción", reza el título del capítulo XIII de sus *Bases*. No pretende negar al pueblo la instrucción primaria, pero la considera "medio impotente de mejoramiento comparado con otros, que se han desatendido". Postula la llamada "educación de las cosas", la que se hace por el ejemplo de una vida más civilizada que la nuestra. Propicia la enseñanza "de ciencias y artes de aplicación", de "conocimientos de utilidad material e inmediata". Afirma que es la industria "la que conduce por el bienestar y por la riqueza al orden, por el orden a la libertad". "Gobernar es poblar", constituye su clásico mensaje reclamando la inmigración europea, creadora de trabajo, riqueza y civilización aprendida en milenaria experiencia.

Así podrá formarse el ciudadano, en el pueblo próspero y civilizado derrotero al que aspira. "El sistema electoral —afirma²⁹—, es la llave del sistema representativo. Elegir es discernir y deliberar. La ignorancia no discierne, busca un tribuno y toma un tirano. La miseria no delibera, se vende. Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indigencia es ase-

²⁷ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, libro IV, capítulo primero (De las leyes de la educación).

²⁸ Idem, libro IV, capítulo quinto (De la educación en el gobierno republicano).

²⁹ Juan Bautista Alberdi, *Derecho público provincial argentino*, Obras Selectas, t. XI, pág. 91.

gurar la pureza y acierto de su ejercicio".

El ilustre Adolfo Posada, en su prólogo a las *Bases*, destaca el predominio del concepto económico en las afirmaciones de Alberdi y su particular juicio sobre el sentido de la escuela primaria. Contrapone así a Sarmiento, maestro de escuela, con Alberdi, que es ante todo, un espíritu político.

Recuerda así la frase alberdiana: "La enseñanza —decía— ha dado a luz más de un hombre político, es cierto; pero es la alta enseñanza política, la profunda enseñanza histórica que dio a Guizot el derecho a gobernar esa Francia tan bien explicada por él; no la instrucción primaria, que apenas es la preparación de la enseñanza". "Saber leer y escribir es ponerse en aptitud de empezar a educarse, sin duda, pero la función de la escuela primaria no puede reducirse a enseñar a leer y escribir"³⁰.

Se equivoca sin embargo, a mi juicio, el maestro Posada al proclamar divergencia conceptual tan tajante. A Sarmiento no se le escapó la necesidad del sentimiento democrático ni fue un incauto creyente de que las instituciones funcionan sin una adecuada educación cívica. En su libro *Educación común* afirma³¹: "La lectura de los diarios norteamericanos nos llena de sentimientos que no sabremos si llamar desaliento o esperanza. Hemos adoptado las formas, las instituciones; tenemos el cuerpo organizado; pero el espíritu falta y el soplo de vida se echa de menos". "La verdad es que nos falta el sentimiento democrático, el espíritu de asociación y la industria, que no dan el gobierno, ni las instituciones"³².

³⁰ Juan Bautista Alberdi, *Bases...* cit., págs. XVIII y XIX.

³¹ Domingo Faustino Sarmiento, *Obras escogidas*, t. VI, pág. 171.

³² Con respecto a las afirmaciones de Posada que comentamos, cabe sin embargo destacar que quizá ellas —y desde luego la aparente antítesis entre Alberdi y Sarmiento sobre el valor real de la escuela primaria— se originen en ciertas afirmaciones de éste impregnadas de su natural énfasis polémico circunstancial, que pudo inducirlo a generalizaciones que no traducían su pensamiento y su obra verdaderos y permanentes.

Ricardo Rojas (ob. cit., pág. 621), recuerda sobre el particular lo afirmado por el sanjuanino: "La educación, más arriba de la instrucción primaria, la desprecio como medio de civilización. Es la educación primaria la que civiliza y desenvuelve la moral de los pueblos. Todos los pueblos

No basta pues, para la afirmación de la democracia, con la instrucción ni siquiera con erigir instituciones formales encuadradas en aquélla. Se necesita una cultura consubstanciada con la misma, para un funcionamiento eficiente que evite despeñarse en dolorosos resultados.

Ya en 1838, Horacio Mann, en una célebre y premonitoria advertencia, expresaba³³ que "la democracia moderna corre terribles aventuras si no encuentra el medio de educar". "Los instintos estimulados, excitados, disponiendo de medios nuevos que le dan la libertad y la ciencia, no conocerán freno si la educación no los apacigua". Visionaria profecía, sin duda, que la trágica hora de terrorismo esparcido en todas las fronteras ratifica urgiendo perentorias soluciones.

Todo ello conduce a la necesidad ya no sólo de la instrucción elemental o superior que prepara para la exigente vida de relación contemporánea. Hay que inculcar también una cultura política inspirada en la filosofía democrática. El profesor de la Universidad de California Peter H. Merkl, en su libro titulado *Teorías políticas comparadas*³⁴, estudia con profundidad el concepto relativamente nuevo de la "cultura política, que es parte del sistema cultural general, aunque puede ser hasta cierto punto independiente", según admite. Señala que la "socialización política es la gradual interiorización de los valores político-culturales y de los códigos de comportamiento social y político. Es muy posible que gran parte de la vida política entrañe una coacción legal y un poder centralizado. Pero el determinante más

han tenido siempre doctores y sabios, sin ser civilizados por eso. *Son las escuelas la base de la civilización*".

Bien señala Rojas que es una frase circunstancial con pasión combativa para imponer su dogma a los doctores gobernantes, pero dicha por el fundador "de colegios nacionales, facultades universitarias, escuelas técnicas, navales, militares, academias científicas...". Sabía que un pueblo es civilizado "cuando el saber y el bienestar alcanzan el mayor número. Bien sabe él que la escuela primaria requiere maestros, y éstos se forman en escuelas normales con catedráticos cuya ciencia proviene de centros académicos y universitarios más elevados".

³³ J. Gaufres, ob. cit., pág. 55.

³⁴ Peter H. Merkl, *Teorías políticas comparadas*, traducción realizada en México, 1973, págs. 149 y siguientes.

importante del comportamiento político —agrega— consiste en la aceptación voluntaria de valores y códigos que no pueden ser forzados y que se encuentran en la cultura política formando el contenido de los procesos socializadores en todos los niveles".

La aceptación y culto hacia tales valores exige un grado de vocación cívica y de cultura política que en casos especiales a veces supera en su eficacia al marco mismo de la instrucción. Es el fundamento moral de la virtud republicana definida por Montesquieu el que infunde lozanía y vigencia a las instituciones democráticas. Cuando ella se debilitó ante la corrupción en Roma, la República fue presa del cesarismo. Y en nuestro país tenemos ejemplos de ayer o de días más cercanos, en los que ciudadanos ricamente dotados en su temple cívico, demostraron instinto más certero en defensa de las esencias libertarias y nacionales que otros empinados en su intelecto pero deficitarios en su juicio ante el sofisma o la intimidación. Ciudadanos que ofrendaron sangre, sufrieron persecución y soledad y resistieron la seducción de los poderosos, porque fueron fieles a la educación cívica que entroncaba en lo más profundo de sus convicciones.

Para contribuir a la aceptación voluntaria de los valores que influyen en el comportamiento político de los ciudadanos, el Estado democrático no puede quedar inerte. Admitido el incuestionable derecho natural del hogar y de la libertad de enseñanza, ello no implica desinterés en el destino de la moral republicana.

Con su autoridad científica y ciudadana, afirma con razón Linares Quintana, refiriéndose a la libertad de enseñanza³⁵: "El Estado puede y debe reglamentar el ejercicio de tan fundamental libertad de manera razonable para asegurar la pureza de las aguas que han de beber los futuros ciudadanos —que es decir gobernantes y gobernados— de la República, evitando la propagación de doctrinas o sistemas contrarios a la moral, a las buenas costumbres, el orden público y, en general, destructivos de las instituciones y tradiciones de la patria, así como las que no encua-

³⁵ Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Buenos Aires, 1956, t. 3, pág. 750.

dren dentro de los principios humanitarios de libertad y democracia que informan a la Constitución Argentina. O sea... la verdadera y genuina educación para la libertad... aquella a que aludía San Martín cuando expresaba su deseo de que 'todos se ilustren en los sagrados libros que forman la esencia de los hombres libres'".

No se trata, debemos aclararlo categóricamente, de reeditar prácticas liberticidas de sectarismo partidario o personal. Se trata sí, como bien se señalara recientemente³⁶, de que Occidente tome la ofensiva, de que es "ingenuo postular una educación neutra respecto de los valores sociales fundamentales", de que es peligroso desconocer que la defensa de la República no reposa sólo en el poder de las armas sino "en el corazón y en la mente de los ciudadanos fortalecidos por creencias republicanas".

Para todo ello se necesita maestros convencidos, para predicar con lealtad y eficacia el evangelio democrático. Que sean tales en su pensamiento y en su conducta, como reclamaba en mi recordado mensaje juvenil, consciente del estímulo emulativo que en nosotros tales actitudes habían provocado.

Y finalmente, debemos propender a la vocación cívica de los jóvenes, a su interés por la cosa pública, a la inclinación por sus problemas, superando un desinterés suicida o una dañina formación o información cuyas consecuencias sólo proyectan un trágico destino de servidumbre y medianía. La democracia exige demócratas. Y a éstos no sólo hay que formarlos racionalmente, hay que construir además una sociedad que estimule con un sentido de grandeza y de justicia su vocación protagónica y su lealtad ideológica.

A menudo, muchas veces de buena fe ante lamentables ejemplos, se suele ejercer la militancia en política, instando a la cómoda abstención en tales lides. Quienes así opinan olvidan que hacen política todos los que se mezclen o interesen con vocación de influir en las alternativas del poder, dentro o fuera del mismo, se actúe o no en agrupaciones partidarias³⁷. En

³⁶ *La Prensa*, "Educación política y propaganda", domingo 24 de julio de 1977.

³⁷ Mario Justo López (ob. cit., pág. 424) señala con toda realidad: "A despecho del hermoso ideal de libertad, la historia acredita que la 'relación política' es necesaria. Toda acción inter-

esa tarea, entre unos y otros, como ha ocurrido en todas las actividades e instituciones sin excepción alguna, hubo actores de las más disímiles calidades y conductas. Hubo honestos sin jactancia y hubo corruptos encubiertos.

Para que predominen aquéllos, incitemos la atención y militancia de todos en tales menesteres y preocupaciones, porque está en juego la *res publica*, la cosa pública, el patrimonio de todos. Así se facilitará la actuación y el acceso a la responsabilidad decisoria de los mejores, en lo moral e intelectual, cumpliendo con un derecho y una obligación semejante al tributo de la sangre o el impuesto³⁸.

Así el hombre de Estado y el político honesto, como el luchador de Ihering, sentirán sus flancos guarnecidos por la acción

humana exige conducción, dirección, cohesión, integración. En resumen, mando y obediencia; concurso de voluntades condescendientes de buena o mala gana. En ello consiste precisamente la faz arquitectónica de la política: la construcción, consolidación y conservación del agregado humano superior —para decirlo con las palabras de Bertrand de Jouvenel—. Porque —conviene recordarlo— sin política no hay comunidad. Si a veces parece que hay comunidad sin política y por lo tanto sin 'políticos' se debe simplemente a que se cambia el nombre o las apariencias de las cosas, y no las cosas en sí mismas".

³⁸ El ex gobernador de California, Earl Warren, en su libro *Cómo conservar una república* (Buenos Aires, 1973, págs. 97/98) señala: "El interés por la cosa pública es algo que se debe adquirir en la primera etapa de la vida, y cuanto antes mejor, porque en este campo de la actividad humana, como en todos los otros, la columna sigue marchando, y una vez que ha pasado de largo es difícil volver a alcanzarla". Relata que cuando fue gobernador de California conoció jubilados por razones de edad que habían dejado su sello en el mundo de los negocios por su tenaz devoción por el trabajo. "No tenían tiempo para la cosa pública ni interés en ella". Pero al retirarse experimentaron aislamiento y soledad, el dinero no satisfacía su inactividad.

Muchos se ofrecieron al gobernador para una tarea sin pretensiones de sueldo o cargo, con tal de mantenerse ocupados, según decían. Pero implícitamente deseaban "una oficina bien equipada, la posibilidad de desempeñar una función responsable; y autoridad sobre el personal".

Afirma Warren que aunque los comprendió, sus esfuerzos fueron vanos, "porque no tenían la menor idea de lo que era la función pública, sus problemas o sus necesidades. El cargo público —agrega Warren—, como cualquier otro de envergadura, implica una actividad específica que sólo pueden abordar eficazmente quienes tienen experiencia y están informados y motivados para trabajar escrupulosamente".

de otros virtuosos ciudadanos que como ellos, estarán dispuestos al sino de una tarea muchas veces injustamente vilipendiada y hoy sin duda más riesgosa y sufrida que nunca, pero que importa a la vez un reto incitante de amor por la Patria.

Realicemos esa tarea sin arrogancia y con el trabajo y realismo que la misma reclama³⁹. Con esa prédica de la doctrina

democrática y de la conducta que la respalde, con maestros imbuidos del convencimiento que la causa impone. Así evitaremos que alguna vez aquéllos que no recibieron su enseñanza o la despreciaron, tengan que afrontar el riesgo del alambre de púa y de las balas, abandonando vernáculos afectos y jugando a cara o cruz su destino, para dejar a sus espaldas el muro de Berlín.

³⁹ *La Razón*, "El país que quiere Ernesto Sábato", martes 27 de setiembre de 1977.

Dr. CARLOS FLORIA

Profesor Adjunto de Derecho Político, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

La democracia pluralista y el sistema de partidos*

INTRODUCCION

De acuerdo con una estimación aproximada, la mayoría de los países representados en las Naciones Unidas y cerca de dos tercios de la población mundial son gobernados hoy por regímenes en los cuales la mediación política es monopolizada o dominada ampliamente por un partido. Se trate de hegemonías ideológicas o pragmáticas o predominios autoritarios, pragmáticos o ideológicos, esa es la realidad que se expone como relevante, y sería imprudente o ingenuo pasar de largo sin mirarla por una deliberada o espontánea selección perceptiva.

En *Plaidoyer pour l'Europe Decadente* Raymond Aron, entre el escepticismo y la nostalgia, señala que sería caer en un extraño desconocimiento de la historia imaginar que los regímenes que llamamos democráticos, fundados sobre la concurrencia entre los partidos, el estatuto legal de la oposición y la puesta en guardia permanente respecto de las minorías en el poder representan una evolución necesaria o el modo normal de gobierno. "Todo lo contrario: es en tanto que obras raras, preciosas, excepcionales del arte políticos que esos

regímenes merecen ser salvados, aún contra la fuerza de las cosas, por la voluntad de los hombres".

La advertencia de Aron no es ajena a la de Giovanni Sartori en *Parties and Party Systems* o a la de Samuel Huntington en *Political Development and Political Decay*, en cuanto a cierto "optimismo evolucionario" por el cual el desarrollo político tiene un curso "natural" hacia la libertad, el pluralismo partidista y la democracia. Con frecuencia, las teorías del desarrollo no son avenidas de doble mano sino de una sola vía, atentas a lo que se llama modernización, distraídas respecto de las decadencias.

Hay en todo eso preocupaciones metodológicas respecto de la "captura" efectiva del mundo real desde las especulaciones teóricas, y una cuestión sustantiva, vinculada directamente con los cambios de sistemas. Cuestión que se expresa así: ¿cómo se "pasa" de un sistema político concreto a otro? O más bien, ¿cómo pasa un sistema político a "ser" otro? Las dos cuestiones son vecinas, pero distintas. La primera supone una voluntad deliberada enderezada a producir el "paso". E implica reflexionar sobre el papel del innovador, del reformista o del revolucionario. La segunda atiende a las vías de paso en sí mismas. Desde esta perspectiva, por el momento más apropiada al planteo inicial, el cambio de un sistema ocurre por con-

tinuidad, o sea por desenvolvimiento interno, por una transformación endógena, y por *discontinuidad*, es decir, por la vía de la ruptura del sistema. Si bien el concepto de "ruptura" evoca el cambio abrupto y fundamental, la violencia o la revolución, no hay coincidencia necesaria entre esos términos. Inglaterra desde el siglo XVIII, los Estados Unidos desde la convención de Filadelfia, Suecia desde 1809, han tenido cambios fundamentales pero sin rupturas, en medio de la continuidad. Un golpe de palacio, una revuelta que cambia el personal en el poder pero que no modifica la estructura de la autoridad no es, desde la perspectiva elegida, ruptura del sistema. Por el otro lado, allí donde hay modificaciones fundamentales en la estructura de autoridad, hay ruptura del sistema. Hay ruptura cuando una dictadura se instala en el lugar de un sistema político constitucional, o cuando es removida por un sistema constitucional; cuando la mediación política pluralista es reemplazada por el monopolio de la mediación, o cuando éste es abierto a la competencia plural. En consecuencia, la ruptura del sistema no depende necesariamente de la violencia o del cambio abrupto, sino: a) de que el cambio se opere no ya por las reglas internas de transformación sino por el repudio o la violación de esas reglas, y b) de la alteración efectiva de las estructuras de autoridad.

Esta aproximación al problema elude la presencia de problemas de otro modo anexos: la distinción entre golpe de Estado y revolución, por ejemplo. Las transiciones de un tipo de sistema político a otro tipo son continuas o endógenas, allí donde puedan ser imputadas a las reglas del juego inherentes al sistema. La *continuidad en el cambio* existe si las transformaciones resultan de, o son permitidas por, los mecanismos interiores de cada estructura política. La *discontinuidad* en los casos contrarios. Pero "los casos contrarios" no son fáciles de encuadrar y suelen ser ambiguos. Tanto la indocilidad para el encuadramiento teórico como la ambigüedad obligan a tener en cuenta los hechos.

LA LECTURA DE LA HISTORIA

La historia de los argentinos muestra experiencias diferentes, pero en todos los

casos dirigidas a producir cambios importantes en el sistema político o cambios importantes de sistema político. Las reflexiones que siguen parten de una selección de experiencias históricas, pero ajustarán la perspectiva al tema de la transición política y al del sistema de partidos. Asumen la política como una variable independiente no ya porque consideren que el problema argentino se agota en ella, sino para explorar hasta dónde podemos llegar con relativa autonomía en ese campo de la realidad. Por supuesto, asumen también la política como una dimensión constitutiva del hombre en la que puede descubrirse siempre una lógica interna que condiciona las estrategias posibles. Más aún: una vez que se ha adquirido el poder, tácticas y estrategias, no pueden considerarse profundamente separadas. Los objetivos políticos que se elijan o propongan *condicionan* no sólo mismos las estrategias, y los objetivos estratégicos gobiernan la elección de las tácticas, que a su vez pueden ser decisivas en la obtención de los objetivos. Esta situación circular puede ser rota, pero el precio es producir consecuencias distintas, si no diversas, de las queridas, o de las que se dicen querer. La vieja cuestión entre los fines y los medios se insinúa en las ideas anteriores, como se advierte fácilmente. Así como es preciso decir que las perspectivas propuestas parten de un presupuesto final: que el óptimo en política no pasa por la absolutización de los valores, sino de su compromiso inteligente.

Las experiencias históricas que parecen servir mejor a nuestro propósito son el cambio político de 1861 y la reforma de Roque Sáenz Peña en 1911. En un siglo, la Argentina creó un nuevo Estado luego de la revolución por la independencia, se organizó como Confederación hasta 1852, dióse una nueva Constitución en 1853, ventiló un conflicto de dominación en 1861 —año de la batalla de Pavón— y procuró democratizar el régimen político en 1911. Salvo el proceso político-militar de la independencia, hubo dos momentos históricos en los cuales pueden escrutarse *estrategias* correspondientes a los objetivos predicados: la "revolución liberal" de 1861 (no computada como tal en la mayoría de los estudios históricos), y la "reforma democrática" de 1911. Entre otras diferencias notorias, la revolución de 1861 fue un caso de *discontinuidad*, de

* Esta conferencia fue pronunciada sobre la base de la ponencia presentada en las *Jornadas sobre futuro político de la Argentina*, realizadas en 1977 en el Instituto Torcuato Di Tella, mediando autorización de éste, en lo pertinente.

ruptura del sistema. La reforma de 1911 fue una tentativa de cambio de sistema dentro de la *continuidad*, por el empleo de mecanismos internos, de medios endógenos. En el primer caso la *transición* fue abrupta y discontinua. En el segundo fue endógena y continua. En ambos ejemplos, sin embargo, planteóse el problema de la transición y fue resuelto de forma diferente. En los dos casos el *sistema de partidos* expresó el tipo de régimen y la estrategia elegida, que en los dos ejemplos fueron distintas.

La experiencia de 1852/61 plantea, a su vez, la cuestión siguiente: ¿puede ser "continuo" el paso de una estructura hegemónica y no competitiva a otra que se formaliza como competitiva? La experiencia de 1911 insinúa una cuestión análoga, pese a sucesos y tiempos diferentes. La experiencia de 1930 —no analizada aquí— expresaría en cambio la cuestión de si el pasaje de una estructura competitiva a otra no competitiva puede ser continua. La experiencia de 1976, por fin, propone nuevamente, un siglo después, la primera cuestión. Desde ya puede hacerse esta polémica afirmación: el pasaje de una estructura competitiva a otra no competitiva es, sin excepción, *discontinuo*. En la otra dirección, en cambio, la regla es menos restrictiva: si la estructura no competitiva no se apoya en una ideocracia totalitaria, es posible concebir una transición continua. Sea porque la violación constitucional —que implica una discontinuidad— se propone como un *interregnum* durante el cual la constitución es suspendida, sea porque la violación se hace con el propósito explícito de iniciar un proceso de efectiva apertura competitiva con aspiraciones de estabilidad, el pasaje del monocentrismo al pluralismo puede concebirse como un *continuum*. No obstante, la benignidad de estas afirmaciones polémicas no debe encubrir las formidables dificultades de la experiencia. La literatura política suele remitirnos a dos casos de aparente desarrollo endógeno de monocentrismo a pluralismo: México y Turquía. El caso de México depende de la benignidad del observador. Tal como veremos a propósito de los criterios acerca de los sistemas de partidos, México es gobernado por un *partido hegemónico*, lo que significa una oposición "satélite" o, dicho de manera más sencilla, una oposición que no puede discutir efec-

tivamente el poder al PRI, o sea al partido gobernante. En consecuencia, puede decirse que México no "cruzó la frontera" entre el monocentrismo y el pluralismo. Tan pronto se penetra la formidable caparazón retórica que suele cubrir la "democracia fuerte" de los mejicanos, se advierte que el pluralismo político es un objetivo propuesto pero no conquistado. El caso de Turquía comienza con la política de modernización de Kemal Atatürk, la proclamación de la república en 1923 y el establecimiento del PRP (Partido Republicano del Pueblo). El poder político dejó de tener tutela militar, por decisión de Atatürk, y éste realizó dos intentos para abrir el régimen al pluralismo de partidos. Ambos abortaron, y Atatürk murió en 1938. Su sucesor, İnönü, vióse ante la expansión soviética de 1945 y creyóse en el deber de asumir todos los recursos políticos para resistir las presiones internacionales. No se trata de hacer un proceso de intención. Probablemente İnönü creía en el pluralismo y en la democracia. Pero volvió al unipartidismo, sin renunciar el PRP a sus objetivos democráticos. Aquí, otra vez, los hechos son elocuentes. Al menos, puede decirse que Turquía sigue en transición, pero que no constituye un ejemplo convincente en el sentido propuesto. Lo paradójico pero significativo es que al establecer el PRP como un partido singular, Atatürk logró reducir o eliminar la tutela militar. Y que ésta volvió con el advenimiento de la política competitiva.

El caso bajo observación más interesante y actual es el de España. Así como la discontinuidad fue notoria en el acceso de Franco al poder, luego de la guerra civil de 1936/1939, la *continuidad* parece el resultado de una estrategia deliberada salida de las entrañas del régimen luego de la muerte del caudillo y conducida por el rey Juan Carlos y el primer ministro Suárez. Raymond Aron —en el ensayo citado— considera a la experiencia española en la fase inicial, lo que es cierto. Pero esa primera fase contiene, a su vez, hechos sugestivos: ninguno de los partidos de oposición —con la excepción de los "izquierdistas" extremos y de los partidarios de la violencia en cuanto tal— se proclama revolucionario. Todos, incluyendo el Partido Comunista de Santiago Carrillo, se dicen demócratas. Todos, incluso aquellos que se oponen en principio a la

monarquía, subordinan la forma del Estado a la restauración de las libertades. En todo caso, la experiencia española contribuye por ahora a la afirmación de que el *paso* de un sistema hegemónico a un sistema competitivo es posible sin discontinuidad, en la medida que exista una estrategia deliberada de lo que se llama hoy "liberalización" o de lo que no hace mucho se conocía como estrategia de "democratización". Pero eso, con las dificultades ya señaladas, en la medida que se acepte que la continuidad existe tan pronto son los propios mecanismos interiores del sistema los que producen el cambio. Aun cuando el cambio sea *de un sistema a otro*. En ese orden de ideas, el concepto de "liberalización" es equívoco, o por lo menos ambiguo. Se suele hablar de la "liberalización" del sistema político soviético para señalar la disminución de sus rasgos opresivos. Si el concepto se emplea así —y es lo que ocurre— la liberalización —se admite— puede suceder en el *mismo* sistema. De lo que se trata, en cambio, es de saber si la transición entre monocentrismo y pluralismo ocurre en el mismo sistema. La contestación es negativa. Continua o discontinua, la transición es de un sistema a otro *distinto*. De ahí la pertinente observación de Sartori: el análisis político de las transiciones no suele encarar continuidades homogéneas, sino continuidades heterogéneas. Una cosa es atender a la "liberalización" dentro de un sistema monocéntrico: el paso, por ejemplo, de un sistema de partido único a otro de partido hegemónico. Otra cosa es atender al paso de un sistema de partido predominante, al bipartidismo o al multipartidismo, y/o viceversa. En el primer caso la continuidad se da en regímenes no competitivos, en el segundo en regímenes competitivos. En el primer caso se da un *continuum* de hegemonía o monocentrismo, en el segundo de pluralismo. En ambos casos los regímenes trabajan con principios y valores privilegiados opuestos. La transición española, en cambio, pretende probar la viabilidad de un cambio *de sistema* dentro de la *continuidad* partiendo de un sistema hegemónico y por medio de una estrategia de democratización deliberada.

Al volver a las experiencias históricas argentinas, se advierte cómo la revolución liberal de 1861 planteó una estrategia de cambio *de sistema*, tanto al asumir Bue-

nos Aires la Constitución de 1853, cuanto al imponer una estructura de autoridad distinta de la rosista y de la urquicista. Esa estrategia no respondió totalmente a los designios de Juan Bautista Alberdi, el liberal confederado que aportó a la organización nacional el pensamiento más claro y porfiado del siglo XIX. En primer lugar, porque los objetivos de Alberdi tenían un doble registro, por decirlo así: primero, resolver la cuestión de dominación; segundo, resolver la "situación constitucional del Plata". La cuestión de dominación pasaba, para Alberdi, por la derrota de los liberales porteños, por la "nacionalización" de Buenos Aires, por la disolución de sus recursos de poder en la Nación Argentina como depositaria de los mismos. Esos objetivos no se cumplieron. Cuando Alberdi los creyó cumplidos —1880— con la federalización de Buenos Aires, la Capital impondría su hegemonía que estaba —según la expresión que gustaba repetir Alberdi— "en la naturaleza de las cosas". La "situación constitucional" fue, en cambio, un acierto de Alberdi. Según escribía en las *Bases*, "la victoria de Monte Caseros por sí sola no coloca a la República Argentina en posesión de cuanto necesita. Ella viene a ponerla en el camino de su organización y progreso, bajo cuyo aspecto considerada, esa victoria es un evento tan grande como la Revolución de Mayo, que destruyó el gobierno colonial español. Sin que se pueda decir que hemos vuelto al punto de partida (pues los Estados no andan sin provecho el camino de los padecimientos), nos hallamos como en 1810 en la necesidad de crear un gobierno general argentino y una Constitución que sirva de regla de conducta a ese gobierno. Toda la gravedad de la situación reside en esta exigencia. Un cambio obrado en el personal del gobierno presenta menos inconvenientes cuando existe una Constitución que pueda regir la conducta del gobierno creado por la Revolución. Pero la República Argentina carece hoy de gobierno, de Constitución y de leyes generales que hagan sus veces..."

La extensa cita se explica por la oportunidad del contenido. Así, también, por la pertinencia de ciertas analogías. Alberdi plantea la necesidad de establecer el *poder nacional* para superar el "feudalismo" de la Confederación (hoy diríamos de establecer un poder que sea instancia de arbitraje sobre las facciones, y que po-

sea el monopolio legítimo de la fuerza). Y una Constitución, para establecer reglas del juego operando como un "catecismo laico" que por la educación y la inmigración condujese a la república por el camino de lo posible y a la democracia por el rumbo de lo probable.

La estrategia de los Alberdi, de los Sarmiento, de los Mitre, no difería sustancialmente en este punto. No coincidía, en cambio, en el primero de los registros señalados: el de la cuestión de dominación. Alberdi quería (y creía en) la federación efectiva a partir del predominio del interior sobre la metrópoli porteña o de la "nacionalización" de sus recursos. Mitre —como Rosas— quería (y creía en) la unidad nacional gobernada por Buenos Aires. Pero resuelto este punto todos confiaban en la Constitución como mediadora entre el cambio deseable y la realidad. La cuestión entre Buenos Aires y el interior condujo a la crisis que culminó en 1880 y de la cual emergió el régimen roquista. Cuando Alberdi creía impuestas sus proposiciones y corroborado su diagnóstico, la realidad, "la fuerza de las cosas", ratificaba la hegemonía de Buenos Aires y los recursos de poder —políticos, económicos, administrativos, militares— que la metrópoli resumaba.

Desde la perspectiva elegida en este análisis, la *discontinuidad* de 1852/1861 —prolongada y anárquica— fue seguida por la *continuidad* hasta 1930. Producida la revolución liberal ésta alentó la formación de un *sistema de partido hegemónico* cuyo eje fue el PAN (Partido Autonomista Nacional). Roque Sáenz Peña aparece en un escenario todavía marcado por el "régimen" que el PAN y el roquismo habían construido. Y desde ese escenario, a partir de un sistema próximo al monocentrismo, emprendió la reforma política que lleva su nombre y que significó una tentativa de abrir el sistema haciendo jugar sus mecanismos —la Constitución— sin modificar sustancialmente la estructura de la autoridad. La vía que eligió Sáenz Peña fue el *sistema de partidos*. El cambio político significó el paso de un sistema político no competitivo a otro competitivo. La estrategia elegida fue apropiada al objetivo. El sufragio universal, secreto y obligatorio conducía a la mayor *participación*. La reforma del sistema electoral sumada a la garantía de una cierta proporción de asien-

tos legislativos para la oposición, tendía a estimular la *competitividad*. El cambio político reposaba, sin embargo, en ciertos presupuestos. El primero de ellos era que las élites políticas estaban preparadas para la competencia pluralista y que la reconocían como un valor asociado con un sistema político democrático liberal. El segundo, que los probables vencidos —en la experiencia, las fuerzas conservadoras— serían capaces de organizarse como estructura partidista nacional para disputar a los vencedores el poder según las reglas del juego establecidas por la legalidad constitucional y electoral. El tercero, que ninguna ideología militante y vigente combatía el principio de legitimidad de la Constitución del 53. Algunos de esos presupuestos serían puestos a prueba en los tiempos inmediatos. La actitud y la aptitud competitivas no constituyeron ni constituían creencias o hábitos arraigados. Los radicales triunfantes apuntaban, como *movimiento*, a la hegemonía. Los conservadores percibían la nueva realidad con impotencia creciente. El nacionalismo, antiliberal y antidemocrático, introdujo una ideología de justificación para el retorno a un régimen hegemónico, aunque con nuevos titulares y distinta estructura de autoridad. Por lo pronto, sin partidos.

La experiencia liberal fue, en su medida y en su tiempo, exitosa. Apropriada a una *sociedad de notables*, defendida y expandida por una ideología militante, funcional para la estructura de autoridad emergente del triunfo militar y su gradual apertura, la experiencia liberal mostró dinamismo y capacidad para sostenerse en la sociedad de entonces.

La experiencia de *creciente democratización* fue precaria. Libertad e igualdad no encontraron la forma de un compromiso suficiente. Plural, la sociedad argentina del siglo XX no se demostró *pluralista*. La participación extensa fue temida; la competitividad fue despreciada. Las crisis pendulares no resolvieron hasta el presente el problema político planteado por la transición hacia un sistema pluralista que nunca llegó a fraguar desde la frustración de la precaria legitimidad impulsada por la reforma de Sáenz Peña.

Desde un punto de vista político, la lectura de la historia enseña que las élites, las organizaciones y sus seguidores no percibieron el problema mayor que signi-

ficaba consolidar un sistema político competitivo a partir de experiencias hegemónicas. Ni los líderes, aún los más espectaculares, ni los ideólogos, aún los más sofisticados, prestaron atención a estrategias políticas apropiadas a los objetivos que predicaban, fuera de las estrategias o tácticas enderezadas a la *conquista* del poder. Qué hacer desde su *ejercicio* —que suele ser el problema político más difícil para no malograr los valores, los fines y los objetivos que se difunden como mejores— fue el interrogante no respondido desde los tiempos de Alberdi y Sáenz Peña, o respondido con tácticas que condujeron a consecuencias no queridas desde los tiempos de Lenin y de Maurras.

IMPLICACIONES PARA LA ACCION POLITICA

El futuro político de la Argentina debe concebirse y construirse a partir de una realidad. La realidad es la vigencia de un *sistema político hegemónico*, emergente de la discontinuidad producida por la intervención militar de 1976. La realidad incluye un orden social relativamente plural y una economía relativamente descentralizada. Aun cuando este papel no se ocupa del orden social y del orden económico, digamos al menos que el orden socioeconómico presente —que no es el deseable en función de una mayor justicia y de una mayor libertad— no conspira necesariamente contra una estrategia de apertura del sistema político. La ecuación que propone Robert Dahl (*Polyarchy. Participation and opposition*) vincula una economía altamente centralizada con un orden social dominado centralmente y un régimen hegemónico, lo que supone la secuencia inversa. En cambio, una economía descentralizada debería alentar un orden social pluralista y éste una política competitiva. Habida cuenta de la lógica interior de la política, de los objetivos que la intervención militar expuso para justificarse y sostener las condiciones de una estrategia de cambio político, y de los valores que la sociedad argentina evoca, el futuro político de la Argentina depende de la articulación de una *estrategia de democratización* que permita el "paso" paulatino de un sistema hegemónico a un sistema competitivo y de participación democrática.

Dicha estrategia está condicionada por el objetivo —una democracia republicana, federal y eficiente—, de tal modo que hay "condiciones de borde" para las tácticas concebibles. Una estrategia como la insinuada supone la existencia de un Estado cabal, es decir de una instancia política capaz de "embridar" con sus decisiones a la constelación de poderes de la sociedad argentina y de ser titular efectivo del monopolio legítimo de la coerción, según los conocidos términos weberianos. Desde esa condición de partida podrá trabajarse luego en el control progresivo de la represión para reducirla selectivamente y permitir la mayor *expresión* de la sociedad. Pues la represión no consiste sólo en el ejercicio de la fuerza y la coerción física, sino en la manipulación de la comunicación política y en la errática sensación de que el poder emplea una discrecionalidad sin límites ni fronteras conocidas.

Dicha estrategia implica la paulatina "liberalización" del sistema político, con el propósito de facilitar la participación gradual de la sociedad en el sistema y de crear zonas donde la competencia por ciertas instancias de poder sea posible. La "democratización" es, en ese contexto, un proceso, no un hecho simultáneo y total. El mundo político deberá darse garantías mutuas, porque la experiencia de los argentinos es que el oponente no es tolerado sino como satélite y es combatido como competidor hasta su marginación efectiva. La participación creciente, la competitividad en cierne, no suponen una autoridad nacional decreciente, sino con una considerable medida de poder para ser efectiva, expeditiva y funcional para la estrategia gradual así emprendida.

En algún momento de ese proceso deberá enfrentarse el problema de la *mediación política* en el nivel nacional. El *sistema de partidos* será uno de los objetivos fundamentales, y la fragmentación deberá ser prevenida. En una estrategia racional de democratización —y lo que se propone es, inevitable y quizás excesivamente, racional— el número de partidos debe ser regulado. La regulación del número de partidos es independiente de la regulación de la libertad para el disenso, la crítica y la oposición. Que esto supone proponer una suerte de ingeniería política no debe ocultarse, y que el descrédito de tal ingeniería es inevitable no debe ignorarse, pues se

asocia con la manipulación espuria en ambientes, por otra parte, habituados a ella. Pero coincidimos con Dahl y Sartori en que rechazar *a priori* la posibilidad de cambios deliberados tendientes a crear condiciones favorables a la estrategia de democratización se nos antoja equivalente a rechazar, en la profesión médica, el uso de antibióticos porque han sido objeto de abusos frecuentes.

La proposición entera de pensar la transición como si fuera un sistema político —aunque en rigor es una estrategia, y por lo tanto un sistema-en-formación—, puede ser pasible de una crítica semejante. Porque la transición, en la hipótesis propuesta, supone *gobernar el pasaje* de un sistema político a otro distinto mediante mecanismos *ad hoc*, emergentes de la legalidad que la discontinuidad puso en movimiento y destinados a construir una nueva estructura de autoridad. Ni violencia, pues, ni cambio abrupto, sino reforma deliberada. Por eso la “mixtura” del sistema intermedio que la transición va insinuando. Gobernar la discontinuidad es, de cierto modo, salvar la “subitaneidad del tránsito”, tal como Mirabeau proponía en célebre fórmula.

PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Una vía de acceso al problema político presente y al futuro político como problema es el sistema de partidos. El tema es insoslayable tan pronto se sostenga la democracia como objetivo político, entendida como *democracia pluralista*.

Es posible, y circula una literatura relativamente abundante que se esfuerza por exponer, concebir un sistema político democrático y pluralista sin partidos o con un solo partido. No se sabe, sin embargo, que esas proposiciones hayan pasado o resistido la prueba de la experiencia. Hasta el presente no se conoce ningún sistema político significativo que haya logrado cierto grado razonable de compromiso entre libertad e igualdad, entre competitividad y participación, sin más de un partido político ni sin partidos políticos.

Estas reflexiones descansan sobre el supuesto de que la relación entre el poder y la sociedad no es inmediata, y que en un sistema político competitivo se efectúa por la *mediación* de los partidos. Precisamente

por no haber atendido al problema de la mediación, el nacionalismo argentino fracasó en el ejercicio y la conservación del poder después de haberlo conquistado en casi todas las grandes crisis argentinas a partir de 1930. Y por haber resuelto el problema de la mediación como lo hicieron, Lenin y su táctica prepararon el advenimiento de Stalin, y Hitler y Mussolini construyeron como aquél distintas experiencias totalitarias.

No es ocioso subrayar, pues, que desde la perspectiva aquí elegida *los partidos* representan la mediación central y la estructura intermediaria entre gobierno y sociedad. Y el *sistema de partidos* un instrumento fundamental para una estrategia política, monocentrista o pluralista. No es desdeñable, tampoco, recomendar la empresa inicial de Sartori: una lectura histórica que recoja la trayectoria del partido, como “parte”, como un “todo”, como canal de comunicación y de expresión política, antes de llegar al tema de los sistemas de partidos y emprender, por fin, la investigación de los tipos de partidos, de sus funciones y organización; de su relación con variables cruciales —la cultura política y la ideología, el sistema social y sus fracturas, la influencia de los sistemas electorales, y el significado de la *ingeniería política*—; por fin, de la “política” de los partidos, la movilización política y nuevas fuentes de complejidades.

Apenas se propondrán aquí algunas pistas estimulantes para el debate necesario, en un momento y en un contexto en el que se suelen confundir los partidos políticos modernos con antecedentes remotos pero distintos, o se suele creer que la existencia de la oposición legal, del disenso admitido por la “unidad en la diversidad”, es una conquista antigua y para algunos anacrónica, en lugar de ser —como es— una *novedad* de los últimos tiempos, una delicada y frágil creación en la fragua del arte y la experiencia políticos.

El nombre “partido”, con el uso, fue reemplazando gradualmente el término derogatorio y peyorativo de “facción”, con la aceptación de la idea de que un partido no es necesariamente una facción, ni un demonio o un mal, ni irrumpe negativamente en el clima necesario para el *bonum commune*. La transición de *facción a partido* es lenta y tortuosa, en las ideas y en los hechos. Es el “genio versátil” de

Voltaire, cuando escribe en la *Encyclopédie* que la facción es *un parti séditieux dans un état*, quien introduce una distinción sutil y decisiva. Y estamos en la segunda mitad del siglo XVIII. Históricamente, facción es anterior a partido. Del verbo latín *facere*, sugería de antiguo un hacer dañoso. Partido, del latín *partire* quiere decir “dividir”, pero es empleado en el vocabulario político muy entrado el siglo XVII, y es precedido por *secta*, término derivado del latín *secare* que entre otros significados tiene el de cortar, dividir. *Partido* conserva, empero, la idea de “parte”. Y con el tiempo sugerirá dos tendencias semánticas: dividir y tomar parte. Mientras el término *secta* se desplazó hacia el mundo religioso, el término *partido* fue hacia la arena política sin que el problema fuese enfrentado de manera directa. Maquiavelo y Montesquieu rozan el tema, no usan el término, aunque hablen de los “partisanos” y de las “facciones” y las condenen. Hay que llegar a Bolingbroke (*Dissertation upon Parties*), vehemente crítico de los partidos; a David Hume —contrario a las facciones, renuente con los partidos, a los cuales acepta como una consecuencia inconfortable pero condición inevitable de un “gobierno libre” (*Of Parties in General*)—; a Burke (*Thoughts*), para quien partidos y facciones son diferentes por definición. Los revolucionarios franceses, naturalmente, repudian a los partidos (para Saint Just cada partido, cada facción, eran “criminales”). Los Padres Fundadores son ambivalentes: Madison combate las “facciones”, equivalentes para él a los partidos; Washington se aproxima considerando iguales facción y espíritu de partido; Jefferson es atrapado por la idea del partido como *country party* en el sentido de Bolingbroke y en ese orden de ideas concibe al partido Republicano, legitimado sólo por llevar a la victoria los “principios republicanos”.

En realidad, la *transición* de la facción al partido descansa en un proceso paralelo: en la difícil y lenta transición de intolerancia a tolerancia, de la tolerancia a la legitimidad de la disensión, y con la disensión, a la admisión de la diversidad. Los partidos políticos son aceptados, con relucencia y a menudo subconscientemente, cuando se asume que diversidad y disenso no son *necesariamente* incompati-

bles con el orden político. En ese sentido ideal, que puntualiza Sartori, los partidos políticos modernos son correlativos a, y dependientes de, la *cosmovisión liberal*. Inconcebibles en la perspectiva de Hobbes o de Spinoza, no admitidos en la ciudad de Rousseau, son aceptados cuando se difunde la creencia de que un mundo monocromático no es el único fundamento posible de una política. No es exagerado decir, pues, que idealmente, partidos y pluralismo se originan en un cierto sistema de creencias y de un mismo acto de fe. El pluralismo de partidos es aún más reciente, y fue precedido —aunque no siempre ayudado— por el constitucionalismo. Si se mira bien, la teoría del gobierno constitucional, desde Locke a Coke, de Blackstone a Montesquieu, del *Federalista* a Benjamín Constant, no tiene necesidad ni lugar para los partidos. Y son pocas las constituciones, en torno de la última guerra mundial, en las que los partidos tienen *status* específico. Si esa secuencia fue compleja, no lo es menos la relación entre “pluralismo” y “partido”, toda vez que el término pluralismo puede ser conceptualizado en el nivel cultural, social y político, y no se agota en el *hecho* de la pluralidad de una sociedad. El tema no puede detenernos ahora, pero no es desdeñable una incursión profunda que, según advertimos, otras ponencias insinúan y seguramente cumplirán. Porque lo que es central en la cosmovisión pluralista no es el conflicto ni el consenso, sino el papel del disenso. La afirmación de que cuando hay “conflicto sobre lo fundamental” (*conflicts over fundamentals*) no hay base posible para el juego efectivamente democrático ni para la unidad interna de una sociedad política, sino condiciones para la guerra interna o para la secesión, es demasiado importante para ser pasada por alto, aun cuando no nos pueda detener ahora. Quienes afirman, por su parte, que el consenso implica “unanimitad pluralística” insinúan que el consenso no postula una visión monocromática del mundo, sino un proceso de ajustes de mentalidades e intereses que disienten, en coaliciones cambiantes que procuran recíproca persuasión (confr. Robert A. Dahl, *Who Governs?*). La importancia del consenso, así concebido, explica que no sea coincidencia fortuita que los sistemas de partidos occidentales carezcan

de *appeal* para las naciones-Estados emergentes, y sean operativos sólo cuando la crisis de legitimidad —y la aceptación de una norma constitucional suprema— ha sido resuelta (confr. Hans Daadler, *Parties, Elites and Political Development in Western Europe*; y Lucien W. Pye en *Crises and Sequences in Political Development*. Confr. también Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, y Rafael Braun, "Los límites del pluralismo", en la obra colectiva *Pensar la República*).

Es útil para nuestro propósito y para el debate de ideas, resumir la racionalización que propone Sartori sobre la base de tres premisas: los partidos políticos no son facciones; un partido es parte-de-un-todo; los partidos políticos son canales de expresión.

Los partidos no son facciones, pero al mismo tiempo el "faccionalismo" es una tentación en acecho y una posible degeneración del partido político. La acechancia no es teórica, y la experiencia explica por qué la demanda recurrente por una democracia "sin partidos". Los partidos son parte de un todo, pero de un todo pluralista, de donde el partido debe cuidarse de la tentación de asumir la representación de un todo orgánico, de un todo monocromático. Y sin embargo, esa parte-de-un-todo está llamada a gobernar desde una aproximación no-parcial de la realidad. Los partidos son, por fin, canales de expresión. Son instrumentos para representar al pueblo expresando sus demandas. Eso no significa que todos los partidos sean siempre expresivos y representativos. Sólo indica que los partidos tienen un rol de mediación difícilmente reemplazables para implementar un gobierno representativo y responsable ante el pueblo. Los partidos no sólo expresan, pues, también canalizan. No sólo canalizan, también incorporan. No sólo incorporan, también orientan, toda vez que evocan proyectos políticos que proponen y serían capaces de traducir en programa, organización de gobierno y acción.

Cuando el partido no es parte de un todo, suele presentarse él mismo como el todo. Es el caso del *partido estatal*, lo que en el lenguaje anglosajón se denomina *party-state system*. La cuestión primera se plantea desde el momento en que el partido no se percibe él mismo como "parte". La cuestión inmediatamente si-

guiente es en qué medida un partido produce él solo, un *sistema*, ¿Un sistema de qué?, se pregunta Sartori. Seguramente, no de *partidos*. De donde un partido no puede producir un "sistema de partidos". Lo cual importa, entre otras razones, porque un sistema articula propiedades que no pueden ser consideradas por separado, o que por separado no tienen la misma significación ni las mismas consecuencias. Y al mismo tiempo porque un sistema resulta de, y consiste en, un juego de interacciones entre partes componentes. Los partidos contribuyen a un "sistema", entonces, cuando son "partes" que interactúan. Más bien que un *sistema de partidos*, el caso en consideración es el de un *partido como sistema*, aplicable en general a los estados comunistas, al nazismo, a la Italia fascista.

La cuestión no es extraña a la discusión en torno de la posibilidad de pluralismo con un solo partido. Y esa discusión pertenece, a su vez, a la cuestión relativamente vieja de si la democracia es posible o concebible *sin* más de un partido. Los partidarios del pluralismo en un solo partido plantean la cuestión de tal modo que la respuesta enfrenta dilemas. Sin embargo, la cuestión se aclara tan pronto se advierte que la "competición" que los partidarios de la respuesta afirmativa comprueban es —en el mejor de los casos— *interior* al partido, cuando la competitividad que pertenece a los sistemas pluralistas no atiende a los conflictos y competencias intra-partido sino a la competición *entre partidos*. Desde la perspectiva aquí elegida, y en relación con el objetivo de una democracia pluralista, es por lo menos difícil sostener que la represión de la competencia entre partidos encuentra un sucedáneo pluralista en la vigencia del conflicto intra-partido.

Pluralismo de partidos, sistemas de un solo partido, competencia o bloqueo de la relación entre partidos, partidos hegemónicos o dominantes y otras expresiones empleadas hasta ahora a propósito de la transición política y de los partidos, adquieren tal vez un significado más claro tan pronto se exponen los criterios para clasificar o para establecer tipos, según los casos, de *sistemas de partidos* (confr. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems. A framework for analysis*).

Según el criterio numérico, Sartori cla-

sifica los sistemas de partidos conforme la relevancia de los mediadores y ésta según la potencia coaligante o el poder de veto de los mismos. La clasificación contiene los siguientes sistemas:

1. Partido único.
2. Partido hegemónico.
3. Partido predominante.
4. Bipartidismo.
5. Pluralismo limitado.
6. Pluralismo extremo.
7. Atomización.

Cuando un sistema de partidos es clasificado de acuerdo con el criterio numérico, la base es el "formato" del sistema. Pero el formato del sistema puede afectar la "mecánica" del sistema, la manera en que el sistema trabaja. La clasificación contiene una clase "residual" —la atomización—, y el pluralismo *polarizado*, en cuanto éste —que se identifica con el pluralismo extremo— necesita de una atención especial. El pluralismo polarizado, en efecto, sugiere tendencias centrifugas, la presencia de partidos relevantes "antisistema" que erosionan o cuestionan el principio de legitimidad del régimen, distancia ideológica manifiesta que tironea el centro entre derechas e izquierdas extremas, alta "temperatura" ideológica que conspira contra el acuerdo en lo fundamental, la existencia de oposición irresponsable e incapacidad creciente del sistema para absorber oposiciones bilaterales "antisistema" dentro del mismo. La cuestión que resume el conflicto centrífugo del pluralismo polarizado o de la polarización política en sí misma puede formularse así: ¿cómo puede persistir un sistema político en el cual los conflictos entre extremos amenaza con la crisis? Y el interrogante que plantea la posibilidad de una "relegitimación" de un sistema político acechado de continuo por la erosión de la "delegitimación" sería el siguiente: ¿cómo hacer para que un partido antisistema se integre en el sistema? Pregunta ésta que puede tener una respuesta positiva tan sólo si la disposición integradora procede de los dos campos o si existe, al cabo, una "convergencia centrípeta" aún entre adversarios ideológicos, como sucede en el caso italiano. La *distancia ideológica* y la disposición integradora son variables de control en casos donde es preciso averiguar si se ha cruzado o no la frontera

entre pluralismo moderado y centrípeta y la polarización pluralista y centrifuga.

El *pluralismo moderado*, en cambio, es demarcado por el bipartidismo, por un lado, y el pluralismo extremo o polarizado, por el otro. La experiencia indica que la existencia de cuatro o cinco partidos relevantes señala una frontera prudente más allá de la cual la amenaza de la dispersión y el pluralismo extremo acecha. De todos modos, el pluralismo moderado supone una distancia ideológica relativamente pequeña entre los partidos relevantes y la tendencia competitiva centrípeta.

El *bipartidismo*, mejor conocido y sin embargo menos frecuente de lo que se cree, es el sistema de partidos más célebre y más complejo. Las propiedades que lo caracterizan son: un partido puede gobernar solo, aunque no indefinidamente; la alternancia en el poder es relativamente regular, y la competitividad y alternancia son expectativas confiables. Aplíquense esas propiedades a la experiencia política argentina o de la mayoría de los países, y se comprenderá mejor por qué el *two party system* es difícil y sin embargo aparece como una solución óptima. Es difícil, por cuanto a las propiedades señaladas hay que sumar la tendencia centrípeta de los partidos en competencia, y la moderación responsable de su prédica y de su acción. Y se presenta como una solución política estimable no sólo por su aparente sencillez y claridad, sino porque supone y *contribuye* a crear consenso. La potencialidad conflictiva de la sociedad norteamericana, básicamente violenta, es enorme. Pero no es reflejada por el sistema de partidos, que actúa contentiéndola dentro de límites razonables para un ejemplo macroscópico en un Estado-continente.

El *sistema de partido predominante*, que pertenece al área del pluralismo de partidos, supone la existencia de un partido fuerte, capaz de victorias repetidas pero auténticas, sostenido de manera consistente por una mayoría constante, en medio de una oposición no satélite y de reglas de juego respetadas. Se sigue de eso, naturalmente, que un sistema de ese tipo puede cesar tan pronto cese un predominio, y éste existe cuando se obtienen por lo menos tres victorias por mayoría absoluta, consecutivas. Aquí la clasificación propuesta por Sartori no permanece dentro

del criterio del número, sino de la particular distribución de poder entre los partidos del sistema. Las oportunidades son iguales, pero los competidores exhiben recursos dispares.

El área de los sistemas *competitivos* termina allí. Pluralismo moderado o extremo, bipartidismo, sistema de partido predominante implica competición. Y la competición inter-partidos —la competición propiamente dicha en términos políticos— existe cuando hay elecciones libres, oposición con iguales derechos que los titulares del gobierno para el conflicto reglado, y disposición para reconocer que el poder es del ganador y éste, sin embargo, no es definitivo ni su poder total. La competición alude a una estructura. La competitividad a una disposición o a un estado particular del juego político. No se identifica con movilización. La Unión Soviética, la Italia fascista, son experiencias de movilización. Pero no de competitividad ni de competición.

El área de los sistemas *no competitivos* está ocupada por el sistema de *partido único* y el de *partido hegemónico*. El sistema de un solo partido sugiere lo que dice: un solo partido existe y no hay oposición efectiva. El monocentrismo unipartidista no deja mucho margen para las equivocaciones. Pero la intensidad de la coerción, la mayor o menor soberbia ideológica —puesto que toda ideología supone un cierto grado de soberbia— y la dosis mayor o menor de represión, permiten distinguir tres subtipos dentro del sistema de partido único: el unipartidismo totalitario, el unipartidismo autoritario y el unipartidismo pragmático.

Sartori sugiere que los dos primeros subtipos contienen las tradicionales "dictaduras". Franz Neumann (*The Authoritarian and the Democratic State*) distingue tres formas de dictaduras: la "simple" —lo que se suele llamar autoritarismo—, la "cesarista" —un líder carismático y sectario con el soporte de las masas—, y la totalitaria. Para nuestro propósito, es suficiente lo que señala el primero: el unipartidismo totalitario representa el grado mayor de represión, movilización, coerción y control monopólico del partido sobre la vida toda de los ciudadanos. Por definición el partido totalitario es fuerte y de gran soberbia ideológica. El partido autoritario tiene, en cam-

bio, menor intensidad ideológica y su control social es más atenuado que el anterior. El subtipo denominado unipartidismo pragmático contiene la más baja intensidad ideológica, gran flexibilidad negociadora, aunque persista en el desconocimiento de la oposición legal. Sin embargo, un sistema político que se encuentra en este peldaño de la escala tiende a confundirse con el sistema de partido hegemónico y abre flancos notorios, según la experiencia, para operar cambios en el sistema y, a la postre, de sistema. La experiencia de España permite, otra vez, algunas especulaciones: después de la guerra civil el franquismo no se tradujo en un sistema unipartidista totalitario, sino autoritario. Con el tiempo, se transformó en pragmático. Desde ese umbral pudo plantearse la estrategia del rey Juan Carlos y del primer ministro Suárez, después de la muerte del caudillo. En la mayoría de las experiencias latinoamericanas, por otro lado, las autocracias —aún las militares— han oscilado entre el autoritarismo y el pragmatismo, si se acepta con las reservas del caso asociar la imagen del llamado "partido militar" con el unipartidismo autoritario o pragmático. En todo caso, la analogía advierte no sólo respecto de la ausencia de experiencias propiamente totalitarias, hasta el presente al menos, en la historia contemporánea latinoamericana, sino sobre la dificultad de las mismas por la débil legitimación y la frágil apoyatura ideológica de esas experiencias.

El *sistema de partido hegemónico*, por fin, permite la existencia de otros partidos, no implica la imposición de una ideología de interacción total, pero la oposición es un hecho secundario resultante de la presencia de partidos "satélites" que no pueden competir efectivamente por el poder. La alternancia no ocurre porque no puede ocurrir. La dominación del partido no puede ser desafiada. También en este tipo de sistema se dan subtipos. No ya el totalitario, porque un sistema de partido "hegemónico totalitario" sería una *contradictio in adiecto*, pero sí el subtipo ideológico y el pragmático. Polonia representa, en el mejor de los casos, un ejemplo del primero. México, con el PRI (Partido Revolucionario Institucional, sucesor del Partido de la Revolución Mexicana desde 1946) y sus antecesores, viene

operando con ese sistema de partidos, encubierto con una ideología revolucionaria y una fuerte retórica democrática. No es preciso acompañar a Brandenburg en la afirmación de que "los mejicanos eluden la dictadura personal retirando sus dictadores cada seis años", para aceptar el hecho de que las reglas del juego son claras: el PRI no puede perder el poder, y la oposición puede actuar en la medida que no quiera, efectivamente, ganarlo.

En todo esto la experiencia y la vigilancia de los comportamientos concretos tiene para el analista político una importancia mayor. No es infrecuente la discusión en torno a cuestiones como las siguientes: ¿cuán monolítico puede ser un partido totalitario?, o bien, ¿hasta dónde puede ser no-monopólico un sistema no-competitivo? La frontera es difusa, si existe, y en muchas de las experiencias conocidas los grupos dominantes o los dictadores vigentes cuidan de mantenerse lejos de las marcas. Pero al mismo tiempo, la teoría política deja lugar a través de categorías como la del unipartidismo pragmático y —especialmente— de la hegemonía pragmática, para ubicar experiencias en las cuales la *realidad* impone políticas de *transición hacia* sistemas competitivos. La teoría política ha hecho el lugar. El problema político pendiente consiste en la capacidad de cambio deliberado que exhiben quienes se proponen "cruzar" la línea del monopolio a la hegemonía y de ésta a la competición. La dirección contraria, lo sabemos, ha sido y es de tal modo transitada, que la mayoría de los países y casi dos tercios de la población mundial son gobernados hoy por sistemas no competitivos ubicables en alguno de los tipos mayores o de los cinco subtipos propuestos por Sartori. A lo que cabe añadir un juicio valorativo que tiene para nosotros la oportunidad de lo necesario: hay que apelar a la ideología y creer en ella, o explicar una realidad crítica y confiar en la fuerza argumental de los hechos, para justificar o exponer el funcionamiento de sistemas que desde el punto de vista *político* y en función del hombre concreto, representan una regresión cualitativa.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA "ESTRATEGIA" EN POLÍTICA

Las ideas expuestas hasta aquí deben

ser entendidas a partir del propósito enunciado al principio. No han sido escritas ni seleccionadas para alentar la especulación teórica "pura", sino para estimular la discusión en torno de los cuidados que impone la acción política enderezada a desarrollar cambios de sistemas que se consideran apropiados a una mayor cultura política y al mejor gobierno de la sociedad.

La teoría y la experiencia indican que esos cambios deliberados representan una "empresa política mayor", y que el reconocimiento de la existencia de una *lógica interior* en la política depende de la aceptación de que ésta implica una dimensión relativamente autónoma en la vida del hombre y de la sociedad, que tiene ciertas leyes propias no eludibles si se quieren respetar los valores que se predicán. Máxime si se reivindica la posibilidad de un compromiso razonable entre libertad e igualdad, entre poder y justicia. Las ideas citadas de Raymond Aron, según las cuales ciertas sociedades occidentales llegaron a realizar tareas dignas de un arte delicado y frágil, pero apropiado al mejor desarrollo de la persona humana y del bien común, representan uno de los presupuestos de este trabajo, que no ha perdido de vista el contexto valorativo expuesto por el Papa Pablo VI en la conocida carta apostólica *Octogesima Adveniens*.

Dicho esto, y puesto que hemos seguido con frecuencia el esquema de análisis propuesto por Giovanni Sartori para el tema de los partidos políticos, recordamos una conversación de casi diez años atrás con ese autor, perteneciente sin duda a una corriente afín a la de Aron: la del liberalismo político, situado a menudo en un contexto de peligrosa nostalgia y de resignado escepticismo, como alguna vez sintiera otro maestro del análisis político: Alexis de Tocqueville.

Con referencia al desarrollo económico, observaba entonces Sartori, el economista es con frecuencia un "planificador". Con referencia al desarrollo político, el politólogo es un espectador. Mientras el economista "fabrica" desarrollo, el politólogo "teoriza" acerca del desarrollo. Si el politólogo tiene a su vez, como recomendaba Maquiavelo, lectura de la historia, sabe que en política no suele haber verdaderas "sorpresas". De ahí que no sea un

escritor estimulante para los políticos, o que parezca un pesimista para los militantes. En cuanto se atreve a insinuar una actitud próxima a la "ingeniería política" —lo que el politólogo hace denunciando inevitablemente su prevención hacia la prospección "festiva" y traduciendo, en el mejor de los casos, proclividad prudente hacia la conjetura—, debe salir de la *explicación* política y penetrar en el mundo de los valores y de la *justificación*. "Planeamiento político" ¿para qué?, ¿en nombre de qué?, ¿aplicado a qué propósito? Tan pronto contesta, ha transgredido el principio de la neutralidad de la ciencia, y la acusación es inmediata. Los revolucionarios o los reaccionarios "planifican" el cambio o la reversión, pero no son asediados por el pudor del científico ni por la sospecha de los fiscales. Si el politólogo sigue adelante y contesta: el propósito es "planificar una estrategia para la democracia" y añade, tal vez, que la tarea requiere subir con cuidado los peldaños de un proceso frágil y difícil, debe esperar la acusación de reaccionario por los integristas de izquierda y de reformista sospechoso para los integristas de la derecha. El economista no suele ser paralizado por complejos valorativos. En general, actúa seguro de que la ciencia económica contribuye a una "buena sociedad". El politólogo no tiene la sensación de la soltura que el economista demuestra. Parte del trabajo del economista consiste en proponer medidas "impopulares". Su tarea —reconocida y hasta demandada por los hombres de acción— es la de recomendar las medidas que considere "necesarias". La tarea del politólogo, en principio y en cuanto "especialista", no debería ser distinta. Pero sólo en principio. En la práctica, las medidas que aconseje, si se perciben como "impopulares", se corresponden con lo que en la vida política se llaman "antidemocráticas".

No es fácil eludir esos dilemas prácticos,

si es que pueden eludirse. Cualquier cambio deliberado, revolucionario o reformista, por la discontinuidad o en la continuidad, implica "manipulación del poder", y la ingeniería política, hasta donde es posible hablar de ella, supone un incremento de poder, incluso cuando el cambio se produce para producir su apertura progresiva, la liberalización de un sistema y la creciente participación. El instrumento tradicional de la ingeniería política ha sido, durante mucho tiempo, la elaboración *constitucional*. Pero las constituciones y la técnica constitucional no han sido suficientes para asegurar la comunicación entre el poder y la sociedad. El "oficio canalizador", la profesión expresiva por excelencia han sido y son, en principio, los partidos políticos. Una sociedad política depende de cómo es la mediación. Por lo tanto, una estrategia política deliberada debe atender al *sistema de partidos* y no sólo, aunque también, al *sistema electoral*. Todo lo cual se incluye, pero no se agota, en el problema de la representación política.

El teórico político y el politólogo, aun cuando superasen los obstáculos contextuales y mentales que dificultan su tarea aplicada, deben lidiar con el problema de la falta de información que el científico y el académico reclaman para un trabajo apropiado. La última "coartada" está disponible. Si se suma a los peligros que acompañan la expresión intelectual, hay un arsenal de justificaciones que calman la conciencia del científico político en su retorno a la posición del *espectador*. Pero la conciencia intelectual no deja en paz. El hombre dedicado a la reflexión, a la explicación, a la ciencia de la política o a la lectura de la historia sabe, como lo saben por la experiencia los hombres de acción, que el mejor sistema político no es el resultado de sucesos económicos, éticos o estéticos, sino la consecuencia del pensamiento y acción aplicados, en primer lugar, a la vida política en sí misma.

Dr. JORGE REINALDO VANOSSI

Profesor Adjunto de Derecho Constitucional I, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Las perspectivas del estado democrático: democracia constitucional, pluralismo y control

LIBERALISMO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRATISMO CONSTITUCIONAL

Las múltiples expresiones del constitucionalismo decimonónico revelan —en sus términos generales— que en el afán de sus protagonistas campeaba la idea de hacer "todo por el pueblo y para el pueblo, pero *sin* el pueblo". En ese tiempo, el punto de equilibrio que supone todo sistema constitucional, estaba situado más cerca del *liber* que del *demos*. Y son numerosos los ejemplos que se encuentran en los textos constitucionales característicos: elecciones de segundo grado o indirectas, voto calificado o desigual, renovación escalonada o gradual de los poderes electivos, prohibición del reeleccionismo ejecutivo, etc. En cambio, las manifestaciones constitucionales del siglo XX, indican sin lugar a dudas que aquel punto de equilibrio, si subsiste, se ha trasladado hacia el *demos*, es decir, que exhibe un notorio alejamiento de la ecuación anterior. La tónica dominante —en mayor o en menor medida— está dada por la combinación de las expectativas de participación con la nota de fuertes liderazgos. Así dan testimonio del cambio, las diversas técnicas adoptadas por los sistemas constitucionales: predominio de las elecciones directas y abandono progresivo de las elecciones de segundo grado; tendencia al "decisionis-

mo" eleccionario (fulano fue "plebiscitado", el pueblo se "pronunció", etc., son expresiones muy ilustrativas al respecto); la institucionalización del sufragio para la decisión (formas semidirectas de democracia); supresión de elecciones intermedias; reeleccionismo; partidocracia. El auge y la crisis de los partidos políticos marca toda una impronta en los regímenes constitucionales de este siglo, especialmente a partir de la plena vigencia del sufragio universal e igualitario. Es pues perfectamente comprensible que Burdeau afirme que "el problema de las relaciones entre el Estado y los partidos políticos es de aquellos cuya solución determina el estilo de las colectividades nacionales modernas"¹. Todos estos fenómenos peculiarizan y tipifican al desenvolvimiento constitucional moderno, tanto en el caso de que su recepción en los textos constitucionales haya sido oficializada, cuanto en los frecuentes casos en que la vida política deviene al compás de esas mutaciones no obstante que los textos legales permanecen ajenos a los cambios impuestos por la realidad y en la realidad. La incidencia del carisma y del liderazgo en general, sobre el funciona-

¹ Confr. Georges Burdeau, *El Estado*, Ed. Seminarios y Ediciones S.A., Madrid, 1975, pág. 92. El autor diferencia los regímenes de "poder cerrado" y de "poder abierto", según las relaciones del Estado con los partidos políticos.

miento de los mecanismos constitucionales, no puede ser desconocida a pesar del silencio de muchas normas: como bien señala el mismo Burdeau, en las democracias modernas "el poder no se calibra por los textos, sino por la confianza que el pueblo concede a quien lo encarna"².

Pero el problema de fondo no cambia: radica siempre en la constante y perpetua opción entre la *autocracia* y la *democracia* o, para decirlo con términos que estimamos más ajustados, entre las *monocracias* y los *pluralismos democráticos* (sin perjuicio de la adopción de otros términos que envuelven la misma opción en sus propios significados).

La distinción antinómica apunta primariamente al método de creación del Derecho y, a través de éste, de la voluntad social. Coincidimos básicamente con la idea de Kelsen en el sentido de que la democracia es una forma de Estado en la que "... la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, *por el pueblo*. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo"³.

Es decir, que hay democracia cuando el

² Confr. Burdeau, ob. cit., pág. 144. Señala este autor que "la sutileza de los constituyentes tiene escaso efecto si no está repaldada por la mentalidad de los gobernados" (pág. 144). Antes, afirma: "Pero si es fácil instituir, mediante un artículo de la Constitución, un jefe de Estado oficialmente calificado para garantizar la unidad y la continuidad nacionales y también velar por el desarrollo pacífico de la dialéctica orden-movimiento, es difícil dotarlo de un poder a la medida de sus funciones" (pág. 143).

³ Confr. Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, reimpresión, Ed. Nacional, México, 1974, pág. 30. Dice este autor: "La idea de la democracia... es la idea de la libertad en el sentido de autonomía o autodeterminación política. Su expresión relativamente más pura se encuentra allí donde el orden jurídico estatal es creado directamente por los mismos que a él están sometidos, allí donde las normas de conducta de un pueblo son acordadas por el pueblo mismo reunido en asamblea" (pág. 137). Y, más adelante, añade: "Cuanto más fuerte es esta voluntad de poder, tanto menor es el aprecio que de la libertad se hace. Negación plena del valor de libertad, maximalización de poder: tal es la idea de la autocracia. Aquí, el orden jurídico del Estado es establecido por el único al que todos los demás están sometidos —sin participar en modo alguno en la formación de la voluntad común—, por el soberano y caudillo que, por sus dotes personalísimas

ordenamiento emana del consenso, o sea, cuando las normas generales se establecen con la *participación, representación e intervención* de los gobernados; en cambio, hay autocracia cuando el orden jurídico es impuesto por la sola voluntad del detentador del poder, y sin la participación, representación e intervención de los destinatarios de ese poder. En el remoto origen de la distinción podemos encontrar una raíz aristotélica, expresiva del valor merecido para los pensadores griegos de la voluntad y del juicio de los destinatarios del poder⁴.

La opción entre democracia y autocracia es, en última instancia, la antinomia entre el *principio mayoritario* y el *principio minoritario*⁵, al que algunos autores puntualizan como principio de las mino-

— y naturaleza diferente a la de los demás, se encuentra sobre todos y frente a todos. La desigualdad radical entre el caudillo y los dirigidos, es el supuesto *a priori* de esta forma política, que corresponde a un tipo humano de conciencia exacerbada del propio yo" (pág. 140).

⁴ Véase Aristóteles, *La política*, Ed. Austral, Espasa-Calpe Argentina, 1952, libro III, capítulo sexto, "De la soberanía", págs. 102 a 106, con ideas provenientes de Platón (*República*, libro X). Dice Aristóteles: "Los individuos aislados no juzgarán con tanto acierto como los sabios, convengo en ello; pero reunidos todos, valen más, o no valen menos. El artista no es el único ni el menor juez en muchas cosas y en todos aquellos casos en que se puede conocer muy bien su obra sin poseer su arte. El mérito de una casa, por ejemplo, puede ser estimado por el que la ha construido, pero mejor lo apreciará todavía el que la habita; esto es, el jefe de familia. De igual modo, el timonel de un buque conocerá mejor el mérito de los timones que el carpintero que los hace; y el convidado, no el cocinero, será el mejor juez de un festín" (pág. 105).

⁵ Hans Kelsen, ob. cit., pág. 84. Afirma el ilustre maestro vienés: "En un análisis fundado sobre la realidad social, el sentido del principio de la mayoría no consiste en que triunfe la voluntad del mayor número, sino en aceptar la idea de que bajo la acción de este principio, los individuos integrantes de la comunidad social se dividen en dos grupos fundamentales. Así resulta que de la tendencia a formar y a lograr una mayoría se deriva la consecuencia de constituirse dos grupos adversos que luchan por el poder, reduciendo las innumerables tendencias de segregación y diferenciación dentro de la comunidad a una sola y cardinal contraposición. Estos dos grupos pueden diferir más o menos en su fuerza numérica, pero no difieren en igual medida en su importancia política y potencia social. Es, ante todo, esta fuerza de integración social la que caracteriza sociológicamente el principio de la mayoría".

rias calificadas⁶. En esta cuestión entra en juego la relación entre *dirigentes y dirigidos*; planteada su naturaleza de tal manera, que o los dirigentes son *inmanentes* a la comunidad —caso de la democracia—, o son *trascendentes* a la comunidad —en el caso de la autocracia—, tal como afirma Kelsen⁷.

Las autocracias modernas admiten diversas clases de titulares o sujetos, pero esa diversidad tiene el común denominador de pertenecer o enrolarse al principio minoritario; ya sea que la autocracia se apoye en el predominio de un hombre carismático (líder o conductor), una raza

⁶ Véase: Alf Ross, *Fundamentos de la democracia (¿Por qué la democracia?)*, extractos traducidos y publicados por el Instituto de Filosofía del Derecho, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, año 1966. Advierte este autor que lo opuesto al "principio mayoritario" no es simplemente el principio minoritario, "pues ninguna forma de gobierno reposa en la idea absurda de que la opinión minoritaria, establecida por votación, deba prevalecer. Lo contrario es el *principio minoritario calificado*, es decir, el principio según el cual el poder político debe responder a una minoría precisamente determinada en mérito a ciertas características, como por ejemplo, el ser rico, inteligente, noble o fuerte. Cuando entonces haya que encarar la opción entre la democracia y su negación, es claro que el asunto radica en subrayar aquellos valores que son *específicos* de la democracia; vale decir, aquellos que, necesariamente, o por lo menos, típicamente, están relacionados con la democracia, pero no con su contrario. Es error no poco frecuente traer a cuento, en defensa de la democracia, valores que, o bien no están necesariamente relacionados con esa forma de gobierno, o bien no, en todo caso, pueden ser encontrados también en la autocracia" (pág. 14 del extracto traducido, correspondiente a la pág. 95 del libro de Ross).

⁷ Confr. Kelsen, ob. cit., pág. 120; donde dice: "En el sistema de la ideología democrática, el problema de la promoción del dirigente obedece sólo a consideraciones racionales. La función directiva no representa un valor absoluto, sino solamente relativo; el dirigente sólo lo es para un determinado plazo y con ciertas restricciones; por lo demás, es igual a sus conciudadanos, a cuya crítica más, es igual a la publicidad de los actos se halla sujeto. De aquí la autocracia mantiene de gobierno, mientras que la autocracia mantiene el principio del secreto de gobierno. Del hecho de que el dirigente en la autocracia sea *trascendente* a la comunidad mientras que en la democracia sea *inmanente* a ella, se deriva la consecuencia característica para la primera, de que la persona que ejerce las funciones del gobierno es siempre superior al orden social y, por consiguiente, irresponsable de por sí, mientras que la responsabilidad de los dirigentes es una nota específica de la democracia efectiva".

superior, una clase dominante, un partido único o un jefe armado.

¿Cuáles son los requisitos de vida de la democracia? Por lo pronto, las libertades de *expresión* y de *asociación*, puesto que sin ellas "el principio mayoritario perdería su sentido"⁸. La libertad de discusión es la base de la autonomía que caracteriza a la libertad política: debe ser amplia e *indivisible*⁹.

⁸ Confr. Alf Ross, ob. cit., pág. 25 de la traducción, que corresponde a la pág. 111 del original. Dice el autor danés: "Pero aún si admitimos que la democracia no garantiza al individuo ninguna libertad específica de acción, hay sin embargo algunas libertades que están indisolublemente ligadas a ella, puesto que sin ellas el principio mayoritario perdería su sentido. En primer lugar están las libertades de expresión y de asociación: el derecho de los ciudadanos a formular, verbalmente o por escrito, su opinión sobre los asuntos políticos y a asociarse con el fin de lograr la realización de esas opiniones. Este es el segundo sentido que corrientemente se confiere a la expresión 'libertad política'. Es fácil comprender que sin esas libertades el principio mayoritario no tiene significado. Naturalmente que no puede tomarse como expresión de la voluntad del pueblo un voto que no surge de una libre discusión, cuando en ésta sólo a ciertos grupos de la población se da ocasión de sustentar sus puntos de vista". Y luego añade el mismo autor: "El principio mayoritario es el criterio formal y jurídico de la democracia. Pero es imposible entender la 'esencia' o 'idea' más profunda de la democracia sin relacionar ese principio con la idea de debate o de régimen parlamentario en su sentido más amplio".

⁹ Afirma el ya citado Ross: "Sólo en un punto, pero por cierto fundamental, a saber: donde está en juego aquella forma de la libertad personal que es la libertad intelectual, la democracia es por su propia naturaleza necesariamente liberal. La libertad de expresión garantiza al individuo contra toda poda sistemática de su personalidad espiritual, mutilación producida por la reglamentación política, rasgo típico de las formas modernas de la autocracia. Inclusive si la libertad de expresión en una democracia es pensada principalmente como libertad de expresión política, la coherencia de todas las manifestaciones intelectuales y la imposibilidad de sentar límites rígidos entre las ideas políticas, por un lado, y el arte, la literatura, la religión, la ciencia y la filosofía, por el otro, imponen que una misma libertad rija en todos esos terrenos. No podemos dar a un hombre libertad de expresión y al mismo tiempo prohibirle expresar sus opiniones sobre el cristianismo, la economía, la concepción materialista de la historia, el libre albedrío, la filosofía platónica, la teoría de la relatividad de Einstein, o los problemas de la educación. *A priori* no puede darse por establecido que una cierta esfera de actividad intelectual carezca de significación en la formación de la opinión política. Ni tampoco

Pero además, la antinomia entre autocracia y democracia implica la consideración de otras notas o elementos que sirvan para extender una distinción puramente formal al terreno de los concretos perfiles de un sistema político-institucional. En esta perspectiva, mientras que en la autocracia hay una creación del derecho por la sola voluntad de los detentadores del poder, en la democracia intervienen los destinatarios del poder; mientras que en la autocracia se observa una alta concentración del poder, en la democracia se encuentra distribución y separación de los poderes; mientras que en la autocracia todo conduce a la ilimitación final del poder (ya sea formal o materialmente), la democracia supone límites demarcatorios entre el poder del Estado y la órbita de la sociedad; mientras que en la autocracia es natural el predominio de la coerción¹⁰, en la democracia tiene mayor gravitación el sustento en el consenso; mientras que la autocracia exhibe una gran ausencia de control, en la democracia éste marca uno de los resortes fundamentales para su subsistencia. Asimismo, las autocracias se motorizan sobre los carriles del apartidismo o del unipartidismo, mientras que en las

puede ser lícito para una persona hacer un discurso político, y simultáneamente prohibírsele expresarse en verso o plásticamente. La libertad intelectual necesariamente tiene que ser *total* y, por ende, también incluirá a aquellas manifestaciones que aparentemente no tienen importancia política, directa o indirecta. El principio mayoritario hace necesaria la libertad de expresión política y ésta, a su vez, exige, si es que no se la quiere limitar indirectamente, una plena libertad intelectual” (confr. ob. cit., pág. 35 de la traducción, págs. 125/126 del original inglés).

¹⁰ Dice Ross que “...el Estado democrático es un Estado en que el poder político se funda en alto grado, aunque no absolutamente, en un sostén ideológico; vale decir: en la idea de derecho y orden y no en la de temor. Ello es lo mismo que afirmar que la democracia es la forma de gobierno en que el apoyo voluntario, fundado en la autonomía individual, es mayor. La libertad y el derecho van juntos como dos aspectos de la misma cosa.

“El reconocimiento de esa relación es el núcleo de verdad que se encuentra en las teorías contractualistas del derecho natural, en cuanto la idea básica de esas teorías es mostrar que el poder político sólo es legítimo, o poder de derecho, en la medida en que tiene sus raíces en el apoyo que voluntariamente le prestan los individuos, en la autonomía de éstos” (confr. ob. cit., pág. 23 de la traducción, págs. 107/108 del original).

democracias sólo se concibe el pluripartidismo como secuencia lógica del pluralismo general del sistema. Las autocracias, pues, conducen necesariamente a una “integración política total”¹¹, en la que se cumple tarde o temprano la previsión de Burdeau, en el sentido de que la “simbiosis” del partido y el Estado desemboca en el totalitarismo¹²; en cambio, toda democracia apunta y se conforma con una integración política parcial¹³.

La democracia constitucional y pluralista asegura, por lo tanto y como vías propias de su desenvolvimiento, la expresión del disenso, la posibilidad de *organizar* ese disenso¹⁴ y la perspectiva cierta (aunque

¹¹ Confr. Theo Stammen, *Sistemas políticos actuales*, Ed. Guadarrama, Madrid, 1969, pág. 38. La “integración política total” se concreta cuando el Estado y la sociedad son idénticos “y que en último término sólo puede ser producida y mantenida por la fuerza”.

¹² Confr. Burdeau, ob. cit., pág. 95.

¹³ Confr. Jorge Reinaldo Vanossi, *Teoría constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1975, págs. 294 y 295. Al referirse a esta cuestión, Ross subraya que “... la falta de respeto, o por lo menos el respeto insuficiente hacia el hombre, es sin embargo una característica de todas las formas de autocracia” (pág. 43). Y enuncia las ideas fundamentales de la democracia, de la siguiente manera: “1. Respeto al hombre, *versus* desprecio hacia el hombre; de donde se sigue: 2. Reconocimiento de la autonomía del individuo, *versus* afirmación de la autoridad; de donde se sigue: 3. El deseo de lograr consentimiento, *versus* el deseo de dominar. Ello recibe expresión también en las ideas de: a) discusión y libertad intelectual, *versus* imposición y compulsión intelectuales; b) un régimen jurídico (*rule of law*, en especial en lo tocante a la seguridad personal, *versus* la arbitrariedad y la inseguridad personal; y c) la paz *versus* el uso de la fuerza” (confr. pág. 43 de la traducción, págs. 138/139 del original inglés).

¹⁴ Señala Kelsen, ob. cit., pág. 148: “La repulsión hacia las ideologías quita fuerzas, al parecer, a la democracia, porque, con sus principios de legalidad, tolerancia, libertad de pensamiento y protección de minorías, se crea sus propios adversarios, al paso que la autocracia los suprime sin contemplaciones. Es el paradójico privilegio de la democracia: poder darse a sí misma su sentencia de muerte con sus propios métodos de elaboración de voluntad política, esto es, por medios legales. Ahora bien: uno de los más serios peligros de la autocracia radica precisamente en la falta de medios para encauzar las voluntades adversas, no menos inexistentes que en la democracia. Desde el punto de vista de la técnica psicológico-política, el mecanismo de las instituciones democráticas tiende a elevar la pasión política de las masas y, en especial, de los grupos de oposición, hasta el dintel de la conciencia so-

no necesariamente inmediata) de una *alternancia* en el poder¹⁵. Mientras que la autocracia elimina la competición y compete a la conspiración forzosa, ya que no hay otras “reglas” del juego a ser utilizadas; la democracia procura la máxima competición y la mínima conspiración: busca la paz¹⁶. La democracia se vitamina y realimenta en forma constante siempre que subsista la convicción generalizada de que las *reglas del juego* admitan la posibilidad de que la minoría de hoy pueda convertirse en la mayoría de mañana, y viceversa¹⁷. Y a más de este trasfondo de paz que se pretende asegurar mediante tales “reglas”, no puede desconocerse que —como afirma Alf Ross— el recurso a la competencia abierta tiene la ventaja particular de que permite la rectificación de los errores, a través del recambio de los gobernantes¹⁸.

cial, para que ésta reaccione. En cambio, el equilibrio social de la autocracia descansa en el desplazamiento de las pasiones políticas a una esfera que cabría equiparar a la de lo inconsciente en las psicologías individuales”.

¹⁵ Muy bien advierte Kelsen: “Una oposición que muy poco tiempo antes haya sido todavía gobierno y que confía en volverlo a ser en breve, se conduce respecto de la mayoría gobernante con mucha mayor comprensión y benevolencia que la que se vea excluida continuamente del gobierno del Estado. En este último caso fermenta un encono que lleva consigo una obstrucción de la minoría contra la mayoría, no suficiente para derrotar a ésta, pero sí para entorpecerla” (ob. cit., págs. 92 y 93, nota). Con la experiencia latinoamericana, podemos decir que la falta de perspectivas de alternancia es, muchas veces, causal inmediata de la interrupción de la continuidad constitucional (golpes de Estado).

¹⁶ Confr. Kelsen, ob. cit., pág. 98.

¹⁷ Al exaltar el sentido de relativismo político que expresa la democracia, Kelsen destaca que la expresión auténtica de aquel sistema radica en que el orden coactivo “ha de proteger el derecho de la minoría, para que en todo momento pueda convertirse por sí misma en mayoría” (confr. ob. cit., pág. 158). Y según Ross, la experiencia demuestra —en los sistemas democráticos— que el cambio en el gobierno sólo involucra, en un grado sorprendentemente pequeño, la derogación de las medidas adoptadas por el partido opuesto; de donde el autor concluye que esa continuidad en la política de los sistemas democráticos (que realmente funcionan como tal, agregamos nosotros) prueba que la exigencia de acuerdo y compromisos amistosos es algo más que un hermoso pensamiento (confr. ob. cit., pág. 28 de la traducción, pág. 114 del original).

¹⁸ Confr. Ross, ob. cit., pág. 55, correspondiente a pág. 156 de la edición inglesa.

Pero es inútil hablar de democracia, de pluralismo y de control, si no se asocia a estos conceptos el recaudo y la noción de la “lealtad con el sistema”. Aclaremos liminarmente —para evitar toda confusión o equívoco— que no nos referimos al control cualitativo de los partidos políticos ni a las proscripciones ideológicas, sino a la necesidad —más real que legal— que tiene la democracia pluralista de comprometer en su juego el más ancho espectro social, aislando de ese modo a los contestatarios de uno u otro signo. Si partimos de la premisa que la discusión conduce al compromiso, y que éste fortalece a las “reglas del juego”¹⁹, resulta entonces que los únicos límites que debe encontrar el pluralismo están dados por el accionar de los violentos y por los que reniegan del sufragio, o sea, por los que deliberadamente actúan según la “ley de la selva” y los que no aceptan *ab initio* la verificación periódica del consenso según el principio mayoritario e igualitario²⁰. La exclusión de ambos —fun-

¹⁹ Sostiene Ross al respecto: “El valor esencial de la discusión no se encuentra en constituir un camino hacia la verdad a través de la combinación de argumentos, sino en ser un camino hacia un compromiso, al provocar la recíproca rendición de voluntades antagónicas”. Y agrega, más adelante: “El compromiso —como denominación común para las diversas formas de acuerdo— es esencial para la democracia. La voluntad de compromiso presupone una compleja actitud síquica, que no es fácil describir. Entran en ella la tolerancia; el respeto hacia el prójimo; el deseo de dar y tomar; el aprecio de la paz y la comprensión, en lugar del sometimiento y la guerra, junto con una cierta creencia en una humanidad común a las partes, que las une y que es más fuerte que las cosas específicas que las dividen. La esencia del espíritu de compromiso está relacionado con el respeto por la autonomía del otro”. Finalmente, nos advierte: “Pero el compromiso tiene, claro está, sus límites. Toda discusión supone que los participantes hablen el mismo lenguaje. Todo compromiso presupone una cierta comunidad de valoraciones y actitudes que puedan servir de base de comprensión... La democracia es un método, no un valor exclusivo y absoluto. Si ese método entra en conflicto con otros valores e intereses fundamentales, puede muy bien suceder que una apreciación de la situación conduzca a sacrificar la democracia” (confr. ob. cit., pág. 31 de la traducción, págs. 117 a 119 del original).

²⁰ Tal como lo puntualiza Ross en su notable obra, la grave lucha por el poder se produce en aquel Estado donde “la ideología oficial” (por ejemplo, la liberal) de hecho no rige a todos los miembros de la comunidad: es entonces que ciertos grupos tratarán de llevar adelante sus ideas opuestas al sistema recurriendo a la fuerza. En

dada en una correcta tipificación e incri-minación de sus actos— es que permite afirmar con énfasis que no puede mediar ninguna incompatibilidad o divorcio entre un régimen pluralista y las insoslayables exigencias de la seguridad nacional (que a veces se suelen invocar en desmedro de la democracia). La democracia debe contar con todos los elementos e instrumentos necesarios para su defensa, como parte del poder para la conservación del Estado y de sus instituciones²¹.

Salvo esos límites, la anchura de la base social que sustenta a la democracia debe ser tan amplia como sea posible en las concretas circunstancias históricas en que se definan las “reglas del juego” político y en cada oportunidad en que se tengan que

esas condiciones, estima Ross que si la fe democrática fuera traicionada a la postre y si sucediera que la mayoría de la población desea un régimen autoritario, “entonces tampoco por cierto la democracia tendría nada que ganar recurriendo a la violencia”. Según Ross, es absurda la idea de imponer la democracia por la fuerza, contra la voluntad de la mayoría: “Ningún pueblo puede ser constreñido a ser libre e independiente; sólo cabe educarlo para ello. El arma de la democracia contra una ideología dictatorial tiene que ser, por consiguiente, la educación y la ilustración, no la fuerza” (confr. pág. 16. correspondiente a págs. 97 y 98 de la edición inglesa).

²¹ El propio Ross admite claramente que la democracia puede recurrir a la fuerza en ciertas circunstancias: “Si se trata de la subsistencia del Estado democrático, tiene que defenderse con todos los recursos a su disposición contra ataques violentos, y al hacerlo de ninguna manera infringe sus propios principios”. Más adelante, el mismo autor añade: “La diferencia entre la autocracia y la democracia, en su relación con la fuerza, es clara en principio: la autocracia se apoya en la fuerza contra aquellos que tienen opinión contraria; la democracia sólo recurre a la fuerza para defenderse contra ataques violentos. Puede expresarse lo mismo diciendo que el Estado democrático es aquél en que el poder político —en gran medida, si no absolutamente— se funda en una base ideológica, a saber, en la idea de derecho y no en el temor. La democracia es un estado fundado en el derecho, en grado mayor que la autocracia. Quien prefiera la paz y el derecho a la lucha y a la fuerza, tiene, por tanto y en esa medida, una razón para preferir la democracia a la autocracia”. En otro párrafo, el mismo autor sostiene: “La libertad de expresión democrática no puede ser tan lata que bajo su protección haya de comprenderse el llamado a la rebelión y a la revolución” (confr. pág. 17 de la traducción, págs. 98 y 99 de la edición original).

redefinir las mismas. La sanción o la reforma de la Constitución pueden ser buenas ocasiones institucionales para medir o ensanchar aquellas bases, con el enriquecimiento de las fuerzas sociales que se suman al proceso. Compartimos pues el aserto de Fayt: “En la Constitución debe contenerse la mayor suma de fuerzas sociales, económicas, políticas, culturales e históricas que integran en unidad el orden social, ya que la no comprensión de las mismas produce una constante antinomia entre el texto y la vida real, que las torna, cuando no inaplicables, efímeras. A un tipo de organización social y económica, de madurez política, de desarrollo cultural, de desenvolvimiento histórico y social, debe corresponder un tipo determinado de Constitución”²².

En tiempos recientes se ha acuñado la expresión “democracia fuerte”. Dada la cuestionable filiación del neologismo, se hace necesaria una precisión y una distinción. Si por “democracia fuerte” se entiende un régimen en el cual las instituciones políticas tengan la capacidad operativa indispensable para asegurar la estabilidad del régimen y la plena vigencia de sus mecanismos, entonces, el ideal es que toda democracia sea fuerte; y que todos los poderes puedan más que los contra-poderes. Más aún, repetimos, que es innegable el derecho de la democracia a su propia defensa. No puede haber una incompatibilidad entre la democracia y la seguridad nacional o entre aquélla y la integridad nacional: la democracia puede preservar la seguridad y la integridad, y debe estar en condiciones de demostrarlo cuando lo requieran las circunstancias. Así lo acredita el hecho de que en el mundo existen numerosos regímenes plenamente democráticos que están armados de los elementos necesarios para asegurar la integridad nacional en cualquiera de sus facetas.

Pero si por “democracia fuerte” es entiende el establecimiento de un régimen autoritario, ya sea con apariencia constitucional liberal, o con sustento carismático-plebiscitario, o únicamente fundado en la fuerza; pues entonces, la palabra

²² Confr. Carlos S. Fayt, “Presupuestos para una reforma constitucional”, en la *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1958-III, pág. 49.

que allí está demás es, precisamente, la “democracia”²³.

PODER Y CONTROL

En el Estado contemporáneo, el “control” es una función, pero también es —orgánicamente— un “poder”, y un poder del Estado mismo. Puede ocurrir que sus roles correspondan a más de un órgano estatal, pero ello no empece a que su imbricación lo sitúe junto a los demás poderes del Estado²⁴. Puede afirmarse que los “poderes”

²³ Antes de cerrar este capítulo, y con el fin de evitar una acusación de ingenuidad en relación con nuestras afirmaciones, estimamos adecuado transcribir otro párrafo de Ross, que sirve para despejar cualquier duda en torno al arraigo de la democracia: “La democracia es una forma de gobierno para pueblos maduros y adultos que exigen que su destino esté en sus propias manos. La autocracia, por el otro lado, significa, por lo menos en lo que atañe a la mayoría, la sumisión a voluntad ajena. La autocracia, en el mejor de los casos, es decir, cuando los pocos con autoridad la ejercen en beneficio de los demás, es una forma de tutela política. En el peor de los casos, esto es, cuando el poder es empleado principalmente para servir a los intereses y a la sed de poder de la minoría gobernante, es una forma de explotación y de opresión. En todos los casos, la autocracia destruye la oportunidad de cada individuo de autodesarrollarse hacia una personalidad plena y autónoma” (confr. ob. cit., pág. 22, corresponde a pág. 106 de la edición inglesa).

²⁴ Véase Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1964. Señala este autor, que “... la existencia o ausencia de dichos controles, su eficacia y estabilidad, así como su ámbito e intensidad, caracterizan cada sistema político en particular y permiten diferenciar un sistema político de otro”; y que “... sólo el análisis del mecanismo de vigilancia y control del poder, conduce a la comprensión del proceso político” (págs. 29 y 30). Para este autor, la posición del mecanismo de las reglas de control constituye el centro de cualquier teoría de la constitución (confr. ob. cit., pág. 29).

Como destaca Loewenstein, la función de control se distribuye entre todos los detentadores del poder: el gobierno, el parlamento y el electorado (pág. 69). Dicho autor distingue entre: a) la función de control “en virtud de la constitución”, según la cual un acto político sólo es eficaz cuando diversos detentadores del poder participan y cooperan en su realización; y b) las técnicas de control “autónomas” que el detentador del poder puede usar “discrecional” o “independientemente”, ya que es libre de aplicarlas, toda vez que puede hacerlo pero no está obligado a ello que puede hacerlo pero no está obligado a ello que puede hacerlo pero no está obligado a ello que puede hacerlo pero no está obligado a ello (pág. 70). Señala el autor: “En el Estado constitucional, la función de control es doble: por una parte consiste en el hecho de que un acto estatal sólo tiene lugar cuando los diversos detentadores

que resultan del proceso gubernamental se proyectan en las siguientes fases: 1) asesoramiento (un verdadero “poder de consulta”, según Duverger); 2) decisión (*policy determination*); 3) ejecución (*policy execution*); 4) control; y 5) responsabilidad (que es emergente de la función de control). En líneas generales, puede sostenerse que la tradicional trinidad orgánica de los poderes es reemplazada conceptualmente por una división funcional, que corresponde mucho más exactamente a la dinámica del Estado contemporáneo. Pero este enfoque institucional de la cuestión no debe conducirnos a descuidar los demás resortes de control, que anidan en el seno de la sociedad antes que en los mecanismos del aparato estatal: básicamente, el control que nace del pluralismo, que es el más seguro, cuando se ejerce —entre otros medios— a través del derecho de crítica. La posibilidad real y legal de “crítica” es un elemento de primerísima importancia para la supervivencia del sistema democrático, aún en los casos en que la “crítica” esté dirigida a poner de manifiesto graves deformaciones de la responsabilidad gubernamental: así, por ejemplo, se habla mucho de la corrupción de la democracia (o, más propiamente, “en” la democracia) y de los democráticos corruptos, pero la corrupción es un mal que opera como un riesgo inherente a cualquier régimen político y a toda forma de gobierno, de donde bien dice Ross que “... en las dictaduras, por cierto, no se habla tanto de corrupción, puesto que la crítica abierta sería peligrosa para la seguridad del Estado y no es tolerada”²⁵; y el remedio lo indica el mismo autor, siendo —por lo demás— ampliamente conocido: la *publicidad* y la *crítica*, para mantener una conciencia pública despierta²⁶.

del poder están dispuestos a una común actuación. Aquí se da el control por la distribución del poder. Pero el control puede también consistir en que un detentador del poder impida la realización de un acto estatal, o que ponga en juego su existencia como ocurre en el caso de un voto de no confianza del parlamento al gobierno, o la disolución del parlamento por el gobierno. Aquí se da el control autónomo del poder” (confr. pág. 70).

²⁵ Confr. Alf Ross, ob. cit., pág. 50 (corresponde a pág. 150 de la edición inglesa).

²⁶ Confr. ídem. Como muy acertadamente afirma Ross: “Muchas de las quejas que usualmente se formulan contra la democracia no están espe-

Después de formular estas reflexiones generales, cabe enunciar la regla general y básica que domina a la relación entre el ejercicio del poder y su consiguiente control, a saber: que a mayores atribuciones deben corresponder mayores controles; o, dicho con otras palabras, que a todo acrecentamiento de la esfera del poder estatal debe acompañar un vigorizamiento de los mecanismos del control²⁷. Esta regla no necesita mayores explicaciones; y su lógica luce más notoria aun cuando observamos el tránsito acelerado del Estado abstencionista (con poderes reducidos) al Estado proveedor o *welfare state* (con poderes extensos), con visible potenciador. De todo el pensamiento de Montesquieu, la idea más rescatable y con mayor supervivencia es aquella según la cual "sólo el poder contiene al poder", cuya mejor aplicación inicial fue realizada por los constituyentes de Filadelfia a través del sistema de *checks and balances* y cuya más decantada actualización se encuentra en las modernas Constituciones europeas de la segunda posguerra mundial (sin

cíficamente dirigidas contra ella, sino que provienen de aquellas imperfecciones y limitaciones debidas a la fragilidad de la naturaleza humana, pudiendo, por tanto, encontrárselas en cualquier Estado, sea cual fuere su forma de gobierno" (confr. pág. 47; 145 de la edición inglesa).

²⁷ Confr. Jorge Reinaldo Vanossi, *Teoría constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976, tomo II, pág. 556: "...a mayor acrecentamiento de la órbita del poder debe corresponder un vigorizamiento de las garantías a los derechos civiles (individuales y sociales) y a los derechos políticos. Como todas las normas constitucionales son normas de competencias, porque en definitiva fijan positiva o negativamente la esfera del poder central y el ámbito de la libertad personal; entonces: 1) deben precisarse los roles del Estado, mediante la enunciación de sus funciones, para evitar la ulterior desvinculación del modelo elegido, ya sea por falta o por exceso en la interpretación de las atribuciones; y 2) el sistema de garantías debe estar relacionado con aquello, guardando debida proporción (razonabilidad), para evitar tanto la frustración de los derechos (soberanía individual) cuanto el enervamiento o anulación de la acción estatal reconocida (cumplimiento de los fines del Estado)". Lo aquí afirmado es aplicable también al control, toda vez que el fin último del poder, es la protección de la libertad.

Asimismo, en Ekkehart Stein, *Derecho político*, Ed. Aguilar, Madrid, 1973, pág. 83; donde sostiene que el control debe crecer al mismo ritmo que aumenta el poder del gobierno.

desmedro de los valiosos antecedentes que ofrecen las innovaciones constitucionales de la primera posguerra).

Pero en el tratamiento de esta temática del control, surgen tres cuestiones previas, que operan a manera de recaudos o presupuestos para la eficaz procedencia (real y concreta) de los controles: a) la independencia del controlante con relación al controlado; b) el ámbito de lo controlado; y c) el derecho de información y la publicidad de los actos. En cuanto al primer aspecto, no es menester insistir más en la afirmación de que no existe control allí donde no se admite la separación de los poderes: todos los regímenes que niegan la distribución del poder, consiguientemente rechazan la posibilidad real del control. Control y concentración del poder son términos que se excluyen entre sí. Desde ese punto de vista, la mejor receta de control está en una auténtica separación de poderes; pero no basta con ella: es menester la vigencia del *pluripartidismo*. La doctrina contemporánea es coincidente en sostener que la detentación de todos los órganos del poder del Estado por un solo grupo o partido, importa tanto como el enervamiento y la anulación del control (sólo quedará el hipotético remanente de un eventual control del "partido" sobre el Estado). Es por ello que la "oposición" debe tener posibilidades y cauces idóneos para cumplir su función de control, porque si bien es cierto que la oposición no está destinada a gobernar ni a cogobernar, también es verdad que su función está prioritariamente en controlar al oficialismo y seguir siendo una alternativa válida para el reemplazo futuro de éste. Por ello, la oposición debe contar con medios aptos e idóneos para poder cumplir su función de control (v.gr., la reforma de la Constitución de Francia que concedió a cierto número de parlamentarios el derecho de provocar el examen de la constitucionalidad de las leyes ante el Consejo Constitucional, que hasta ese entonces estaba reservado exclusivamente a la iniciativa del presidente de la República, del primer ministro y de los presidentes de ambas Cámaras)²⁸.

²⁸ Al referirse al sistema político-institucional alemán, Ekkehart Stein (ob. cit.) estudia las contradicciones entre la teoría y la realidad, señalando al respecto: "La teoría de la división de po-

En cuanto al segundo aspecto, la efectividad del control requiere que el ámbito de lo controlado tenga una dimensión suficiente y considerable como para que la legalidad de la actividad estatal no sufra brechas o excepciones de tal magnitud que conviertan en ilusoria la etiqueta de "Estado de Derecho". En toda actividad gubernamental es factible separar o distinguir entre lo *discrecional* y lo *reglado*, quedando —por lo general— el primer ámbito reservado al arbitrio "político" o —en su caso— al examen por los controles políticos, mientras que con relación al ámbito de lo reglado entran a operar los mecanismos del control jurídico (que en algunos países es un control "jurisdiccional" o judicial). Pues bien: la tendencia constitucional moderna apunta decididamente a acrecentar el ámbito de la "justiciabilidad", o sea, a ensanchar la materia sobre la cual recae el control de tipo jurídico, por tratarse —precisamente— de materias regladas. Así se observa tanto en la esfera del derecho administrativo cuanto en la del derecho constitucional: la marcha hacia una plena justiciabilidad del mayor número de cuestiones, incluidas las institucionales²⁹.

deres queda reducida a una mera ficción cuando ocurre que son los mismos partidos políticos quienes, bajo diferentes denominaciones, ejercen los poderes, en apariencia separados, del gobierno y del parlamento, decidiendo, además, sobre los nombramientos del personal administrativo y judicial" (confr. pág. 34). Al referirse a las consecuencias de esa realidad política, el autor citado señala que "...el factor social más importante junto a los partidos gubernamentales es la *oposición*, es decir, el conglomerado de las fuerzas políticas que no participan en el gobierno" (pág. 34); de donde Stein extrae la siguiente conclusión general: "La función de control queda, fundamentalmente, en manos de la oposición. No tendría sentido pretender que la mayoría parlamentaria ejerciese un control eficaz sobre el gobierno que ella misma sostiene o esperar del partido más fuerte una crítica a sus propios dirigentes" (pág. 36).

Por su parte, Germán J. Bidart Campos observa, con motivo del análisis del presidencialismo y del parlamentarismo, en cuanto al juego de los poderes y sus controles recíprocos, que los "partidos" se encargan de disimular las diferencias en la praxis de cualquier régimen político (confr. *El derecho constitucional del poder*, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1967, tomo I, pág. 116).

²⁹ Sobre este aspecto, nos remitimos a nuestra obra *Teoría constitucional* cuyo segundo tomo está casi enteramente dedicado al estudio de la justiciabilidad (Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976).

El tercer aspecto (información y publicidad) trasciende el problema del control, para pertenecer al plano superior de la democracia contemporánea (anteriormente, era considerado una de las notas características de la forma republicana de gobierno). Como es sabido, la democracia constitucional asigna especial importancia a la existencia y a la eficacia del control, ya que de éste dependen en gran medida los alcances reales de las exigencias de *legalidad* y de *previsibilidad* que conforman el valor de la "seguridad jurídica". Corolario de todo ello es la inexcusable exigencia de *publicidad* de los actos estatales, toda vez que clandestinidad u ocultamiento equivale a ausencia de control³⁰. En cuanto al *derecho a la información* ("derecho a los hechos"), comprende no sólo el acceso o conocimiento de las medidas estatales, sino también el derecho a contar con juicios o estimaciones valorativas acerca de tales hechos cuyo conocimiento, difusión y crítica dan lugar al enriquecimiento o nutrición de una opinión pública³¹.

³⁰ Véase Hans Kelsen, ob. cit., pág. 145, cuando afirma: "Como la democracia tiende fundamentalmente a la seguridad jurídica y, por tanto, a la legalidad y previsibilidad de las funciones estatales, existe en ella una poderosa inclinación a crear organizaciones de control, que sirvan de garantía de la legalidad. De estas garantías, la más firme es el principio de publicidad. La tendencia a la claridad es específicamente democrática, y cuando se afirma a la ligera que en la democracia son más frecuentes que en la autocracia ciertos inconvenientes políticos, especialmente las inmoralidades y corrupciones, se emite un juicio demasiado superficial o malévolamente de esta forma política, ya que dichos inconvenientes se dan lo mismo en la autocracia, con la sola diferencia de que pasan inadvertidas, por imperar en ella el principio opuesto a la publicidad. En lugar de claridad, impera en la autocracia la tendencia a ocultar: ausencia de medidas de control —que no servirían más que para poner frenos a la acción del Estado—, y nada de publicidad, sino el empeño de mantener el temor y robustecer la disciplina de los funcionarios y la obediencia de los súbditos, en interés de la autoridad del Estado".

³¹ Véase Ekkehart Stein, *Derecho político*, Ed. Aguilar, Madrid, 1973, págs. 128 y sigts. Advierte este autor que el *derecho de informarse*, a diferencia del *derecho a la libre expresión del pensamiento* "no tiene como fin contribuir a la formación de la voluntad de los demás, sino a hacer posible la formación de la propia voluntad" (pág. 128). Y al referirse a la protección de la libertad de la opinión pública, el mismo autor destaca que "...sólo la discusión pública y libre

Ahora bien: la democracia está protegida por el control; y el control requiere la existencia del pluralismo; pero ambos —la democracia y el control— dependen de la existencia de por lo menos un mínimo de racionalidad social. Uno de los más graves enervamientos que pueden neutralizar a esa racionalidad son los efectos de la *propaganda*. La propaganda antidemocrática, hábilmente digitada, puede ser más nociva para el sistema que cualquier derrota parcial en las urnas o en el parlamento. Una propaganda sistemática puede destruir al sistema de la democracia. Como bien ha señalado Alf Ross, la propaganda apunta directamente a los instintos; estando probado que la sugestión emotiva, obediendo a normas de psicología colectiva, es mucho más eficaz que las apelaciones objetivas a la razón³². Por efecto de la propaganda, se puede cambiar la expresión de una voluntad popular “verdadera” por otra voluntad popular “sintética”³³; y frente a este riesgo, que es de tanta peligrosidad para la democracia, estima Ross que la mejor salvaguardia está en “inmunizar a la población contra la propaganda, es decir, desarrollar en ella un *sentido crítico* que constituya la mejor inmunización contra la infección espiritual inducida por la sugestión propagandística”³⁴.

asegura la libre formación de la opinión pública. En un Estado libre la opinión pública se manifiesta necesariamente de forma plural, mediante la contraposición de las distintas concepciones” (pág. 132). Luego, Stein invoca la jurisprudencia constitucional alemana, según la cual “el derecho a la libre expresión de la opinión puede llegar tanto más lejos cuanto más contribuya a ampliar la polémica sobre las cuestiones de interés político. De ahí que no se tengan en cuenta las motivaciones de las personas interesadas, sino la significación objetiva de sus opiniones” (pág. 132). Por último, cita la doctrina del caso *Richard-Schmidt*, donde se dice “que todo ciudadano tiene derecho a participar en la formación de la opinión pública y goza, al ejercitarlo, de una protección más enérgica que cuando manifiesta su opinión sobre temas de poco interés para la comunidad” (ídem).

Sobre el derecho de crítica y sus alcances, véase: Norberto E. Spolansky y Jorge Reinaldo Vanossi, “Sanciones militares y garantías constitucionales”, en la *Revista de la Federación Argentina de Colegios de Abogados*, Buenos Aires, N° 14, febrero de 1971, págs. 15 a 33.

³² Confr. Alf Ross, ob. cit., pág. 32 (pág. 120 de la edición inglesa).

³³ Confr. ídem, pág. citada en nota anterior (pág. 121 de la edición inglesa).

ca”³⁴. Y en juicio que compartimos, cree el autor citado que el futuro de la democracia depende del grado en que esa educación formativa de un sentido crítico pueda llevarse a cabo, en especial como tarea a ser impulsada por los partidos políticos reformistas y democráticos, frente a las tendencias autocráticas y revolucionarias³⁵.

A través del tema del control hemos llegado a la problemática de la educación formativa; y ambos nos llevan de la mano al consabido interrogante de ¿quién controla el control? Tan consabida como el interrogante es la respuesta que ofrece la ciencia política: no existen fórmulas mágicas e infalibles para esta verdadera “cuadratura del círculo” que se presenta en el Estado moderno. Sabemos que la técnica constitucional puede colaborar mediante el ofrecimiento de perfeccionados mecanismos de control; pero más sabemos que después de probar todos los refinados procedimientos expuestos en el ámbito del derecho constitucional comparado, sólo nos queda en pie —como última *ratio*— la fe en el hombre. Pero: ¿con qué instrumento? Con la *cultura*: la sociedad debe generar “su” *cultura para la democracia*. De la misma manera lo percibe Kelsen en su clásica obra sobre el tema: “La educación para la democracia es una de las principales exigencias de la democracia misma”³⁶. Solamente así, en las grandes *opciones* colectivas, la comunidad se pronunciará en favor de la democracia pluralista y constitucional³⁷.

³⁴ Confr. ídem. Este autor señala: “Hay motivos para creer que grupos importantes de la población, bajo presión de la tradición, la pereza, la propaganda orientada intencionalmente, y bajo influencias que están en el aire, se dejan conducir y extraviar por ideologías que no concuerdan con sus ‘verdaderos’ intereses, intereses que experimentarían y defenderían efectivamente si no estuvieran expuestos a presiones semejantes, y si tuvieran en cambio una comprensión genuina de las posibilidades políticas y de sus consecuencias” (confr. ob. cit., págs. 32/33, que corresponden a págs. 121/122 de la edición inglesa).

³⁵ Confr. ídem, págs. citadas en la nota anterior.

³⁶ Confr. Hans Kelsen, ob. cit., pág. 124; ídem Ross, pág. 16 (98).

³⁷ No nos parece inoportuna una precisión sobre los varios conceptos que acá se esgrimen: educación, cultura, civilización, instrucción, etc., como herramientas altamente calificadas para el vigorizamiento de la democracia.

Mientras que la *instrucción* tiende a la infor-

Dicho “pronunciamento” tiene lugar a través de diversos medios; pero en las democracias constitucionales, es el sufragio el instrumento destinado a tal fin. A veces, a través de consultas en las que el voto es utilizado como medio de decisión (las llamadas formas semidirectas de democracia: referéndum, plebiscito, revocatoria, etc.); pero en la mayoría de los casos, a través de elecciones de autoridades, o sea, cuando el sufragio (derecho político activo) es utilizado como medio para elegir. En la ratificación o renovación de los elencos gobernantes, la “elección” implica una “decisión”; y ello es así, con más razón aún, cuando las alternativas se presentan en términos de antinomias ideológicas o programáticas. Tales “ratificaciones” o “renovaciones” de los gobernantes (o mejor dicho, de los partidos políticos que ocupan el poder) son también una manifestación del “control”, propia de los regímenes “representativos”: la práctica de la representación política de tipo electivo conlleva al ejercicio del control por los destinatarios del poder y sujetos de la ciudadanía. Tal como señala Alf Ross, en un sistema representativo, el nivel de “efectividad” de la democracia depende de la fuerza del *control* que el pueblo pueda ejercer sobre sus representantes, lo que a su vez depende particularmente de la frecuencia de las elecciones³⁸. Por ello, a la pregunta de qué relación existe entre la

nación del educando, a ponerlo en contacto con el mundo fáctico que lo rodea, es decir, con la *civilización*; la *educación*, en cambio, moldea su capacidad cognoscitiva al mismo tiempo que dirige sus motivaciones éticas. En una palabra, la educación es formación y *cultura*. Es así que mientras la instrucción prepara los resortes para el movimiento del discente en un mundo dominado por la técnica y el progreso; la educación elabora las bases de su comportamiento humano, mediante el autodomínio de los instintos por la razón. Digámoslo con palabras de Joaquín V. González: “La *civilización* es la suma de los intereses que determinan la fuerza dinámica colectiva de una Nación; la *cultura* se refiere más a la formación del espíritu, de la moral de esa Nación, que la lleva a destinos mucho más elevados que las fuerzas ponderables de la sola civilización” (véase Jorge Reinaldo Vanossi, “Joaquín V. González, del hombre a la Constitución”, en *Escritos varios* [Primera serie], Buenos Aires, 1963, págs. 18 y 19).

³⁸ Alf Ross (ob. cit., págs. 10/11, correspondientes a 88/90 de la edición inglesa) señala que la influencia popular en el ejercicio de la autoridad pública (factor democrático) puede variar

“democracia” y el “control”, debemos responder que la relación está focalizada en el principio y en la práctica de la *representación política*.

La palabra *representación* deriva de “representar” y quiere decir “presentar de nuevo” (*re-presentar*) o “traer presente alguna cosa o alguien que no está presente”. Con esa significación, la doctrina italiana a partir de Giovanni Sartori ha explicitado dos desenvolvimientos o despliegues de la representación, en un intento por conceder al término el máximo de claridad en sus alcances. Esos dos despliegues son: a) la representación como *representatividad*, es decir, como semejanza o imitación entre la cosa y su consiguiente versión (una homogeneidad); y b) la representación como *responsabilidad*, o sea, como vinculación o ligamen que obliga a uno con respecto a otro en una relación (a través de una *elección*). Para lo primero —la representatividad— basta con que el representante sea “uno como nosotros...”: con ello se quiere decir que a fin de obtener la representatividad no es imprescindible recurrir a un proceso eleccionario. Se dice a ese respecto que habría un proceso de transferencia, de personificación, de encarnación de un *alter ego*. Nosotros pensamos que cuando se habla de *representatividad* se está pensando en una cualidad derivada o nacida de la representación; de tal forma que una supone a la otra y recíprocamente: para que exista representación tiene que haber representatividad y, a su vez, no se puede dar la representatividad

en relación con la *intensidad*, la *efectividad* y la *latitud*. La “intensidad” apunta a la dimensión del grupo de personas que tienen derecho a participar en las votaciones y elecciones; la “efectividad” es el grado en que el pueblo pueda afirmar su opinión, y depende de la fuerza del *control* que el pueblo pueda ejercer sobre sus representantes (los órganos estatales), lo que a su vez depende particularmente de la frecuencia de las elecciones. La “latitud” está dada por la medida en que la influencia y control populares son extendidos, en forma de abarcar más o menos partes de las variadas ramificaciones del gobierno. De todo ello, Ross deduce que la democracia es “el tipo ideal de aquella forma de gobierno en que las funciones políticas son ejercidas por el pueblo con un máximo de *intensidad*, *efectividad* y *latitud* en los métodos parlamentarios”. Y como tales notas “ideales” sólo se concretan en la realidad en una cierta medida, resulta de allí que el tipo ideal tiende a una democracia moderada, nominal y parcial.

sin la representación³⁹. Para alcanzar la representatividad pueden utilizarse diversos medios, no necesariamente por mecanismos de elección: así, por ejemplo, si se quiere obtener una opinión representativa (en el sentido de representatividad) de los intereses de un núcleo más o menos definido sobre una cuestión que los afecta en común, puede extraerse un "representante" del conjunto valiéndose de una elección o de un sorteo: en ambos casos puede suponerse dentro de ciertos límites que la actuación del consagrado será igualmente "representativa" (v.gr., un petitorio de alumnos que forman parte de un mismo curso, o casos semejantes de compactación en pequeña escala). Pero si lo que se pre-

³⁹ Confr. Jorge Reinaldo Vanossi, *El misterio de la representación política*, Ed. América Actual, Buenos Aires, 1972, págs. 35 a 38. Véase la magnífica obra de Giovanni Sartori, traducida al portugués con el título de *A teoria de representação no Estado representativo moderno*, que publicó la Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962, Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. Sobre representación en cuanto representatividad y responsabilidad, el autor se ocupa en pág. 51 y sigts. de la edición citada. Sartori coincide con Friedrich en que el objetivo central de todos los esquemas de representación es el modo de asegurar con eficacia una responsabilidad en el gobierno. Es por ello que al referirse a la vinculación entre representación y elecciones populares, dice: "Lo esencial de la teoría eleccionista es pues garantizar en la efectividad y en el tiempo la obligación de los gobernantes de rendir cuentas responsablemente a los gobernados" (pág. 53). Y más adelante expresa, coincidentemente: "Pero en cuanto entramos en el ámbito de la teoría constitucional, no se puede evitar la conclusión de que en las actuales condiciones históricas resulta un único modo para asegurar una 'prestación-responsabilidad' de los gobernantes: el de pasar periódicamente la representación política por el tamiz de los controles electorales" (pág. 56). En otra parte expresa Sartori: "Porque la soberanía popular puede producir, al máximo, un cuerpo representativo, no un gobierno representativo; y la soberanía de la nación, sola, da lugar a un gobierno, pero no a un gobierno que responda responsablemente por ante los gobernados. Sin referencia al pueblo, el Estado que llamamos representativo no sería de modo alguno representativo. Pero sin el filtro de la Nación, el Estado representativo no sería Estado" (pág. 68). Acerca del poder continuo y recurrente sobre los representantes, véase Sartori, pág. 78. Sobre la "presión simbólica" de los gobernados, véase Sartori, pág. 82. (Las traducciones de los párrafos transcriptos *ut supra*, son nuestras.)

Sobre la responsabilidad como fundamento de la representación, véase Herman Finer, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Ed. Tecnos, pág. 274.

tende alcanzar en la representación es la *responsabilidad* (segundo despliegue), que es una consecuencia inmediata de la función de *control*, entonces será imprescindible crear la relación entre el representante y el representado a través de una elección, ya que es difícil imaginar de otra forma una vinculación que implique esa apetecida responsabilidad. Para Sartori es este segundo aspecto el más importante de la cuestión, a tal punto que considera que el modo de garantizar eficazmente una responsabilidad en el gobierno (y, nosotros agregamos, el "control") debe ser considerado como el objeto central de los diversos esquemas de representación⁴⁰. Las eleccio-

⁴⁰ En los *Dictámenes y antecedentes* de la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional (Buenos Aires, Ministerio del Interior, 1971), dijimos en el 2º dictamen de mayoría "Sobre el fundamento del contenido de la Reforma Constitucional", al abordar, en el capítulo V, "La limitación del poder", lo siguiente: "Eficiencia gubernamental no implica poder político absoluto. Entre el Estado totalitario y el Estado gendarme hay un régimen político intermedio, que es el que adopta la generalidad de los países occidentales; un régimen que, por un lado, asimila nuevas y cada vez más extensas facultades estatales, en tanto que, por otro lado, pone en salvo los principios en función de los cuales la democracia existe. La premisa aceptada parece ser la de que una cantidad de potestades mayor que la que recomendaban los teóricos ortodoxos del siglo pasado, no lleva a la autocracia sino al único tipo de democracia que es factible en el mundo moderno, siempre que se observen ciertas prevenciones. La democracia, es cierto, obliga a que el poder político sea limitado. Pero poder limitado no quiere decir poder endeble sino poder respetuoso de los derechos humanos y sujeto a controles efectivos que lo mantengan o tiendan a mantenerlo dentro de una inviolable esfera de competencia.

"Por ello, junto a las normas que se proyectan con el fin de obtener mayor eficiencia gubernamental, deberá disponerse un correlativo refuerzo de los medios de control que la Constitución confiere principalmente a dos órganos: las *minorías opositoras* en el Congreso y los jueces independientes.

"En la actualidad, la misión destacable de las minorías parlamentarias, más que la de legislar, es la de vigilar, fiscalizar, investigar y criticar al gobierno, así como la de ofrecer a la opinión pública, desde una tribuna espectacular, una 'política de recambio' —como dicen los autores franceses— que reivindica su derecho a convertirse en mayoritaria y a prevalecer. Los jueces, mientras tanto, aparte su tarea específica de dirimir conflictos privados, actúan como custodios del bien común para asegurar el sometimiento del poder político a las reglas que fijan las dimensiones de su competencia. Si estos controles fallan, la demo-

nes son la "rendición de cuentas" prevista por el ordenamiento político para el mejor logro de los fines adoptados. Y para refutar o salir al paso de los negativistas de la representación (Duguit y Kelsen entre otros), el autor italiano recién citado pregunta: ¿disponemos acaso de otra etiqueta que la representación, para expresar mejor el imperativo y la presión simbólica con que se somete a aquéllos que son legitimados para gobernar? La respuesta es obvia. Y el desglose entre la "representatividad" y la "responsabilidad" (el control) vale para subrayar que la representación como idea no se agota en un mero acto de designación, sino que se trata de todo un poder: de un poder recurrente y continuo sobre el designado (Sartori), que culmina en una manifestación suprema de control político, cuyo presupuesto es la verificación periódica del consenso.

En definitiva, el "control" supone el funcionamiento cabal de la democracia representativa y la expresión fiel del consenso popular y, a la vez, dicho control es el presupuesto inexcusable de la "responsabilidad" constitucional⁴¹.

EL PLURALISMO: ESTADO Y SOCIEDAD

No puede haber "pluralismo" si no se acepta y defiende una cierta separación entre la sociedad y el Estado. El pluralismo contemporáneo es una consecuencia directa del dualismo existencial de la sociedad y el Estado, al punto de que son las limitaciones al poder estatal la garantía

cracia está en peligro o lisa y llanamente en derrota" (confr. ob. cit., págs. 32 y 33). Firman este dictamen: Germán J. Bidart Campos, Carlos M. Bidegain, Natalio R. Botana, Julio Oyhanarte, Roberto I. Peña, Pablo A. Ramella, Adolfo R. Rouzaut y Jorge Reinaldo Vanossi.

⁴¹ Véase Karl Loewenstein, ob. cit., pág. 70, cuando afirma: "Distribución y control del poder no son en todas las circunstancias idénticos. El punto crítico de la función de control político yace en la posibilidad de exigir responsabilidad política. Existe *responsabilidad política* cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada, por ejemplo, el gobierno al parlamento, el parlamento al gobierno y, en último término, ambos al electorado.

"La responsabilidad política es también una invención del constitucionalismo moderno...".

de la supervivencia de ese pluralismo, tan acosado por las pretensiones totalizadoras del moderno Leviathán. El pluralismo nace y se desarrolla en el seno de la sociedad, en la medida en que ésta conserva alguna independencia ante los poderes emergentes de la órbita estatal. No hay pluralismo sin sociedad libre, como no hay Estado si esa sociedad no se aviene a delegar la protección de ciertos bienes comunes que sólo un poder unitario puede desplegar.

Al erigirse la separación jurídica entre el ámbito de la sociedad y la órbita del Estado en una de las principales aportaciones del liberalismo constitucional originario, resulta como consecuencia que el pluralismo derivado de esa vida social enmarcada en un Estado con poderes limitados, es un pluralismo llamado a desempeñar un rol fundamental en la constante vitalización y apuntalamiento de un determinado tipo de Estado: el Estado opuesto y antagónico al de los diversos "totalitarismos" conocidos.

Las relaciones entre la democracia pluralista y el Estado del constitucionalismo antitotalitario (es decir, del constitucionalismo que no reniega de la limitación y la separación de los poderes estatales) se enriquece a través de toda una concepción general o cosmovisión política e institucional, que le sirve de presupuestos doctrinarios a las diversas corrientes de pensamiento contemporáneo que postulan una ordenación del Estado que no se confunda con el Estado gendarme ni caiga en los rasgos del Estado totalitario. Para el constitucionalismo social, por ejemplo, la existencia de una línea demarcatoria entre la sociedad y el Estado, sigue siendo un aspecto fundamental en el fin primordial de asegurar la libertad. Para muchos (a los que me sumo), la línea demarcatoria *puede* variar, pero *debe* existir, respondiendo a una concepción general. Como bien dice Burdeau, el Estado no se limita sino que nace limitado, ya que está jurídicamente condicionado por la "idea de derecho" que lo legitima⁴².

⁴² Confr. Georges Burdeau, *El Estado*, Seminarios y Ediciones S.A., Madrid, 1975, pág. 57. Para el autor francés, la "idea de derecho" es la representación del orden deseable "que en una determinada sociedad constituye una línea de la mentalidad colectiva en la que cristaliza el *consensus* dominante". También *idea de derecho* quiere decir

De lo anterior se deduce que en todo modelo político deben ser precisos los roles del Estado, aunque más no sea para evitar la ulterior desvirtuación del modelo, ya sea por falta o por exceso⁴³. Y si se quiere el pluralismo, hay que defender a la sociedad, ya que de ella dependerá el tipo de Estado y los alcances de sus poderes⁴⁴. El Estado es un reflejo o epifenómeno de la sociedad. Y la Constitución

“idea de cierto tipo de estructuración de la vida común según reglas previas” (pág. 55). Sobre los alcances de esa *idea de derecho* aclara el propio autor: “De modo que si puede decirse que el Estado se halla limitado por el derecho, no hay que ver en esa limitación una barrera alzada de una vez para siempre frente a la iniciativa estatal. Es sólo un resultado del hecho de que los gobernantes no pueden ir contra la idea de derecho vigente en el grupo, pero no les impide usar de su prestigio o su prudencia para elevar a los gobernados a una comprensión más exacta y profunda de las necesidades de la vida política. Con ello, los gobernantes no hacen sino desempeñar su papel de dirección de la vida colectiva, adaptando la idea de derecho a la medida de los problemas cada vez más complejos que la existencia y el progreso de las sociedades políticas plantean” (pág. 58).

⁴³ Confr. Jorge Reinaldo Vanossi, *Teoría constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976, pág. 556.

⁴⁴ Véase Burdeau, ob. cit., pág. 51: “El Estado, esfuerzo de voluntad, es artificio. Artificio no en el sentido en que lo entendía, con Rousseau, la filosofía del siglo XVIII, porque el Estado crea un clima indispensable para la realización de la personalidad humana; pero artificio en el sentido de que no nos es dado como un fenómeno natural, sino que ha de ser construido por la inteligencia humana. Y esto es lo que explica que el Estado sea lo que le hacen ser. Cuando el poder —hombre de Estado o minoría gobernante— se apoya en los representantes de una sociedad nacional para materializar en la organización estatal la idea que esa sociedad tiene del Estado, no puede sino construir a imagen del plan consentido por el grupo” (pág. 51). Este autor cita el siguiente pensamiento de Perroux: “Si el Estado moderno tiene con frecuencia un rostro tan feo es, en gran medida, porque las sociedades cuyo esfuerzo de unión expresa carecen de grandeza y generosidad” (idem, pág. 51).

Burdeau insiste en la afirmación de que el Estado “refleja” el pensamiento humano y es conforme a cierto ideal. Como tal, es una creación continua: “Se trata de un plebiscito cotidiano, que va mucho más allá de las personalidades que de él se benefician, porque su objeto es confirmar al Estado en su papel de expresión de la conciencia política del grupo, es decir, de instrumento mediante el cual la sociedad, con todos los errores que semejante empresa conlleva, afirma su dominio sobre sí misma” (pág. 52).

—por ende— también lo es⁴⁵. Estas ideas, que estaban muy claras en el movimiento constitucionalista inicial, son la parte más rescatable y vigente de un pensamiento cuya constante actualización no le permite renegar —sin embargo— de aquellos postulados originarios, toda vez que de hacerlo estaría dejando de lado la creencia en la libertad como un *prius* del ordenamiento jurídico-constitucional.

El *prius* de la libertad supone partir de la base de una concepción “personalista” y del rechazo de toda tentación “transpersonalista” (Radbruch); o, para decirlo con otras palabras, implica la adopción de una filosofía antropocéntrica y la consiguiente condena de todo cosmocentrismo (Bochenski). En tales términos, se quiere significar que la construcción jurídico-constitucional toma como base y punto de partida la eminente dignidad del hombre, en forma tal que el Estado esté al servicio de la sociedad y no que ésta quede condicionada por supuestos “fines” propios del aparato estatal. En esta concepción humanista, los “fines” son siempre del hombre, ya sea individuales o sociales, mientras que las demás entidades —entre ellas el Estado— sólo persiguen “finalidades” (Sánchez Viamonte). Esto coincide con la aseveración de Burdeau, en el sentido de que “son los objetivos de la sociedad los que determinan los objetivos del poder”⁴⁶. Por la

⁴⁵ Véase Burdeau, ob. cit., págs. 118 y 119, cuando señala las diferencias entre una concepción clasista y otra no clasista del Estado, con las implicancias que ello trae en el plano de las relaciones entre el Estado y la sociedad: “El Estado de clase supone la subordinación de la sociedad al Estado. En él, el ejercicio del poder se ordena de manera que los imperativos de la clase dominante rigen toda la vida colectiva. El régimen político debe, por tanto, ser autoritario para prevenir las divergencias debidas a las diferencias sociales. Por el contrario, el Estado liberal descansa en la autonomía de la sociedad con respecto al Estado. No es el poder quien impone una estructura a la sociedad, sino ésta la que espontáneamente segrega su orden, que el papel del poder se limita a garantizar. La iniciativa es social, no política” (confr. pág. 118; la bastardilla es nuestra). Si bien Burdeau sostiene que el Estado liberal excluye cualquier predestinación social y postula la movilidad social para la selección de la dirigencia, reconoce que tal sociedad “abierta” está condicionada por el hecho de que “si bien ofrece a todos la posibilidad de promoción, no procura los medios para aprovecharla” (pág. 118).

⁴⁶ Confr. Burdeau, ob. cit., pág. 165.

misma razón, este pensamiento es conforme con la creencia de Ross, en cuanto a que la mentalidad democrática (que es propia del pluralismo) significa respeto por la personalidad moral del hombre⁴⁷; mientras que “la falta de respeto, o por lo menos, el respeto insuficiente hacia el hombre, es sin embargo una característica de todas las formas de autocracia”⁴⁸.

Si volcamos estos conceptos al marco de los esquemas constitucionales, tendremos la siguiente bifurcación del camino: 1º) que si lo que queremos es modificar el aparato estatal (mejorar al Estado), entonces debemos fijarnos en la *parte orgánica* de la Constitución (la estructura de los poderes); pero 2º) si lo que pretendemos es cambiar a la sociedad o alterar sus reglas de funcionamiento, pues entonces lo que corresponde es que miremos y apuntemos a la *parte dogmática* de la Constitución⁴⁹. En cualquiera de las dos formas, la vía constitucional se edifica sobre el eje de las relaciones entre la libertad y el poder, o entre los derechos y la autoridad; y, en definitiva, siempre se cumple la aguda observación de Taft, en el sentido de que la Constitución está destinada a impedir las experimentaciones con los derechos fundamentales del individuo (que es parte componente de la sociedad). O sea, que la Constitución está destinada a proteger a la sociedad, por muy variados medios, entre los que se cuenta el poder mismo como un instrumento al servicio del hombre. Y este hombre, que es el gran protagonista de la sociedad “pluralista”, requiere para el goce de su “libertad creadora” (Korn) un ámbito de protección, constitutivo de la *seguridad*. Como señala Burdeau, el poder debe ser “un dispensador de tranquilidad”⁵⁰,

⁴⁷ Confr. Alf Ross, *Fundamentos de la democracia (¿Por qué la democracia?)*, extractos traducidos y publicados por el Instituto de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 1966. Véase pág. 42, correspondiente a pág. 137 de la edición inglesa.

⁴⁸ Confr. Ross, ob. cit., pág. 43 (pág. 138 de la edición inglesa).

⁴⁹ Confr. Vanossi, ob. cit., tomo II, “Introducción metodológica a la reforma de la Constitución”, pág. 535 y sigts.

⁵⁰ Confr. Burdeau, ob. cit., pág. 38; que también acota: “Una sociedad sólo progresa por la seguridad del mañana...” (pág. 38). Como bien ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina, el rasgo típico de la dicta-

por lo que el concepto de “seguridad”, bien sea en la faz individual o en sus perfiles sociales y hasta en el nivel nacional mismo, conforma en definitiva la idea de *seguridad jurídica*, que está en la base de los regímenes constitucionales como un presupuesto funcional de todas las relaciones entre el Estado y la sociedad. La susodicha exigencia de “seguridad jurídica”, que es puesta como un valor preeminente en la escala institucional de los Estados no-totalitarios, tiene ciertamente su fundamento social, histórico y económico, que enriquece los perfiles políticos con que el concepto ha penetrado y se ha entronizado en los cánones del Estado. Así, desde la óptica teórica social de Max Weber, para quien las exigencias de *calculabilidad* y *previsibilidad*, más la confianza en el funcionamiento del orden jurídico y la administración, son una necesidad vital del capitalismo moderno y racional⁵¹; hasta la más decantada conclusión del padre de la “teoría pura” del Derecho, Hans Kelsen, que sostiene: “Donde con más claridad se revela el carácter racionalista de la democracia es en su aspiración a organizar el orden estatal como un sistema de normas generales, preferentemente escritas, en las que los actos individuales de la administración y la jurisdicción se hallen determinados del modo más amplio posible, pudiendo considerarse como *previsibles*”⁵².

dura es el auge de la arbitrariedad estatal, o sea, “la quiebra de la previsibilidad en lo concerniente al ejercicio del poder público” (Fallos, 248:291). La misma Corte Suprema ha dicho: “únicamente la respetuosa observancia del ‘Estado de Derecho’ en cuanto supone un Estado cuyas potestades son limitadas y se hallan sujetas al deslinde de competencias fijadas por la Constitución, garantiza una estabilidad calculable de las relaciones entre gobernantes y gobernados” (Fallos, 137:47; y Fallos, 248:291). Por idénticos fundamentos es que dicho tribunal ha sostenido enfáticamente que fuera de la Constitución sólo cabe esperar la anarquía o la tiranía, con sus ominosos, multiformes y esencialmente imprevisibles excesos represivos (Fallos, 248:291).

⁵¹ Confr. Max Weber, *Economía y sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964, tomo I, pág. 238.

⁵² Confr. Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Editora Nacional, México, 1974 (reimpresión), pág. 143. Y agrega el mismo autor: “A la democracia es inmanente la tendencia a situar en la legislación el centro de gravedad de las funciones estatales, convirtiéndose en Estado legislativo. El ideal de legalidad desempeña en ella

Más aún: la exigencia de previsibilidad también está presente en los sistemas de *common law*, donde el predominio de las costumbres y de los precedentes judiciales sobre la ley general y escrita imprimen una tónica especial al principio constitucional de la legalidad previa⁵³.

Con los conceptos expuestos, estamos ahora en condiciones de ratificar el valor arcontico del "pluralismo" para el derecho político y constitucional modernos, en el manejo de clasificaciones, de tipos o de categorías, según los casos. Por ello, no es exagerado afirmar que la aceptación o el rechazo del pluralismo es un dato fundamental para la clasificación de los sistemas político-constitucionales de nuestro tiempo, al mismo tiempo que constituye todo un meridiano en el ámbito de la teoría y de la doctrina. Acaso más Harold Laski que Herman Heller haya calibrado en todo su valor el problema que estamos considerando⁵⁴, por su estrecha relación con la suerte y el desarrollo de la democracia. Del mismo modo, la negación y rechazo del "pluralismo" está presente con sugestiva coincidencia unánime en todas las formu-

un papel decisivo, así como la creencia de que los actos políticos individuales pueden justificarse —racionalmente— por su legalidad. En la democracia, la *seguridad jurídica* reclama la primacía sobre la justicia, siempre problemática; el demócrata propende más al positivismo jurídico que al Derecho natural. La autocracia, por el contrario, desprecia esta racionalización del orden colectivo; evita en lo posible la vinculación jurídica del imperante y sus auxiliares, los cuales actúan como representantes y servidores personales suyos, pero no como órganos del Estado, a la manera democrática. El acto estatal concreto no constituye ya la ejecución previsible de una ley que, en lo esencial, le preformaría por así decirlo, sino la creación libre e intuitiva del imperante o sus órganos. Una de las miras fundamentales de las autocracias es asegurar la más amplia libertad de movimiento al aparato estatal, identificado con el detentador del poder. Si éste dicta leyes, posee el poder ilimitado de hacer en cada caso concreto cuantas excepciones estime convenientes. Toda actuación del poder público pretende ser una realización de la justicia; de una justicia que no puede expresarse racionalmente en leyes generales, sino tan sólo manifestarse en cada caso, según sus particularidades" (pág. 144).

⁵³ Confr. Alf Ross, ob. cit., pág. 37 (pág. 129 de la edición inglesa).

⁵⁴ Véase Harold J. Laski, *La crisis de la democracia*, Ed. Siglo Veinte, Buenos Aires, 1950; y del mismo autor: *El Estado moderno*, Librería Bosch, Barcelona, 1932 (dos tomos).

laciones de pensamiento antidemocrático: ya sea implícitamente en las que apuntan a formas puramente "autoritarias", o bien sea explícitamente en las que se orientan hacia contenidos "totalitarios", cualquiera sea su color o signo.

En otra parte de este trabajo sostenemos que los límites del pluralismo están dados por el acudimiento a la violencia o por el descreimiento en el sufragio como instrumento de decisión y elección. No quedaría completo el concepto si nos limitáramos a dar sus perfiles por exclusión; de donde resulta necesario agregar elementos que ayuden a captar su sentido y alcance en forma positiva. Todos los constitucionalistas modernos se refieren al pluralismo como un valor entendido. Algunos, estimamos que emplean el término para referirse simultáneamente tanto a la concepción "pluralista" cuanto a la descripción de una realidad "plural"; así, por ejemplo, Karl Loewenstein, cuando afirma que "... si existe un rasgo esencial que dé un cuño característico a la sociedad de masas de la época tecnológica es, sin duda, el de su fundamento y dinamismo pluralista"⁵⁵; o cuando el mismo autor sostiene que "... desde el punto de vista de la conformación vertical del proceso del poder, la intercalación de los grupos pluralistas opera como una limitación impuesta a los detentadores del poder"⁵⁶. En otro caso, encontramos el criterio procedimental o adjetivo que parece seguir Sánchez Agesta, cuando define a la democracia pluralista como "gobierno abierto y responsable en un régimen de publicidad", después de reconocer que "... hay una sociedad en la que existe una diversidad de tendencias o grupos potenciales y un cuadro de instituciones políticas que canalizan esas tendencias para coordinarlas, o prevenir y ajustar sus conflictos, respetando hasta el límite de lo posible la peculiaridad de cada tendencia"⁵⁷. Con esos alcances, este autor habla

⁵⁵ Confr. Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1964, pág. 422.

⁵⁶ Confr. ídem, pág. 423.

⁵⁷ Confr. Luis Sánchez Agesta, "Las bases del pluralismo", en la *Revista de Derecho Público*, Madrid, 2ª época, Año II, Vol. I, N° 62, enero-febrero 1976, pág. 7. Remarca este autor que "... el pluralismo occidental europeo se basa, pues, en la audiencia, el diálogo, la participación, la información y la discusión de las decisiones" (pág. 9). Agrega el autor, que caracteriza al pluralismo un proceso de *decisiones abiertas*, en-

reiteradamente de un "pluralismo europeo", al que corresponde un conjunto de instituciones que comúnmente se denominan "régimen democrático". Todas estas conceptualizaciones son útiles, mas estimamos imprescindible incorporar a este examen —por su incidencia en el plano del derecho público— la percepción separada de los dos fenómenos que a juicio de Burdeau configuran la denominación actual de "pluralismo jurídico", a saber: 1º) la coexistencia dentro de un mismo grupo "de varios focos generadores de orden jurídico" que son creadores de un derecho que se yuxtapone al emanado de los órganos estatales: así, la familia, la empresa y el sindicato, que tienden espontáneamente a engendrar un derecho propio; y 2º) el pluralismo que se deriva de la diversidad de sustancia de las "ideas de derecho", o sea, que es consecuencia de la contingencia de esa "idea" y que se traduce en la variedad de las interpretaciones posibles del orden social deseable: es el pluralismo que nace "de la pluralidad de los datos espirituales que sirven de base a la visión de las estructuras ideales del derecho"⁵⁸. Es decir, que para el autor francés, la expresión "pluralismo" se refiere tanto a la mención de la existencia y actuación de los grupos y entidades intermedias de nuestra sociedad (que operan entre el individuo y el Estado), como también a la competencia entre las diversas concepciones que aspiran a insuflar su signo característico al impulso del Derecho que resulte consagrado por el Estado para regir a la colectividad y conformarla según esa idea. O sea, que en un primer sentido o acepción, el pluralismo toma en cuenta los grupos *funcionalmente* considerados (por lo que el hombre *hace* en cada uno de esos grupos), mientras que en una segunda acepción o

tendiendo por tales a las "que resultan de un proceso en el que las autoridades responsables consultan u oyen a los representantes de los diversos intereses y fuerzas sociales y de las élites informales. Una decisión abierta implica, pues, audiencia, participación y diálogo, en que tienen su voz las tendencias diversas de una sociedad. En suma, acceso de los intereses y poderes sociales varios a la formación de una decisión" (pág. 8).

En nuestra opinión, todo eso no basta: el pluralismo es inseparable de un régimen de partidos políticos múltiples.

⁵⁸ Confr. Burdeau, ob. cit., págs. 86 y 87.

sentido del término, resultaría que el pluralismo toma en consideración los grupos en cuanto concepciones políticas e *ideológicas* en competencia por el predominio del Estado (por lo que el hombre *es* y *crea* "en" y "desde" la sociedad y "hacia" el Estado). De esta distinción surge que ambos aspectos tienen incidencia en el régimen democrático, aunque parecería más estrechamente ligado con la dinámica política de la democracia el segundo de los aspectos mencionados; al menos, así resulta del pensamiento de algunos autores —como Kelsen— para quienes la dialéctica de mayorías y minorías está en relación con la libertad de los diversos grupos actuantes⁵⁹. En el pensamiento político argentino, parece recibir aceptación el carácter dual que Burdeau asigna al "pluralismo jurídico", en la medida en que no se pretende reducir ese término a la sola existencia de partidos múltiples (pluripartidismo político) sino que, por el contrario o a la inversa, se considera que el sistema de partidos es una consecuencia del tipo de sociedad y del sistema político donde se inserta⁶⁰. La propia realidad po-

⁵⁹ Confr. Hans Kelsen, ob. cit., pág. 141, donde dice: "El poder ejercido por la mayoría debe distinguirse de todo otro, en que no sólo presupone lógicamente una oposición, sino que la reconoce como legítima desde el punto de vista político; e incluso la protege, creando instituciones que garantizan un mínimo de posibilidades de existencia y acción a distintos grupos religiosos, nacionales o económicos, aun cuando sólo estén constituidos por una minoría de personas; o, en realidad, precisamente por constituir grupos minoritarios. La democracia necesita de esta continuada tensión entre mayoría y minoría, entre gobierno y oposición, de la que procede el procedimiento dialéctico al que recurre esta forma estatal en la elaboración de voluntad política. Se ha dicho acertadamente que la democracia es discusión. Por eso, el resultado del proceso formativo de la voluntad política es siempre la transacción, el compromiso. La democracia prefiere este procedimiento a la imposición violenta de su voluntad al adversario, ya que de ese modo se garantiza la paz interna".

⁶⁰ Véase Alberto A. Natale, "La sociedad pluralista" en *La Nación* (Buenos Aires) del 13 de abril de 1977. Señala este autor que la sociedad pluralista se caracteriza por tener diferentes centros de creación de las imputaciones de mando. Y añade: "El pluralismo importa la existencia de entrecruzados órdenes regulatorios de la vida, que responden a concepciones culturales, valores morales, convicciones religiosas, intereses materiales. El Estado aparece desempeñando un papel arbitral: protege a uno frente a los abusos de otro, disciplina el pleno desen-

lítica del país, con sus dolorosas vicisitudes, se encarga de ilustrar fehacientemente sobre la variedad de los grupos actuantes, al punto de erigirse en verdaderos poderes sociales "que coexisten contemporáneamente con los clásicos poderes políticos"⁶¹.

Pero: ¿dónde termina la pureza del pluralismo y dónde empieza la degeneración de esa noble condición con que la sociedad imprime su blasón al Estado contemporáneo? Para nuestra opinión, el punto crítico se encuentra cuando los poderes se ven forzados a doblegarse ante los contrapoderes (en la faz funcional) o cuando las minorías incurren en el obstruccionismo de los órganos del aparato estatal (en la faz política general. Es decir, que en las dos acepciones detectadas por Burdeau se corre el riesgo de una distorsión del pluralismo a través de la exacerbación de las fuerzas que los diversos "grupos" ostentan: ya sea en el *feudalismo* de las corporaciones o bien sea en el *filibusterismo* de las facciones. Como en aquello que de "lo sublime a lo ridículo hay un solo milímetro", acá también puede acontecer que del pluralismo a la desintegración del Estado exista un solo paso; y son razones afines con las precedentemente expuestas

volvimiento de cada uno de los factores, a fin de asegurar, en definitiva, la realización cabal de ellos, apuntando a la idea esencial de justicia que se tenga en la sociedad de referencia. El pluralismo es la estructura social resultante del relativismo. El totalitarismo, su antípoda, es la consecuencia del absolutismo. Una sociedad plural está fundada en la convicción de la falibilidad del pensamiento humano. Una sociedad totalitaria se asienta en la idea de la existencia de verdades absolutas, que por ser muchas veces impenetrables para la generalidad, terminan siendo, en su comprensión, patrimonio exclusivo de los detentadores del poder".

⁶¹ Confr. Natale, ob. cit. Señala el autor que "...el pluralismo requiere una repartición de los poderes sociales. De estar concentrados, la sociedad no sería plural". Y luego manifiesta el mismo autor: "El poder militar, el poder religioso, el poder sindical, el poder de las empresas, el poder de los grupos internacionales, son algunas de las tantas exteriorizaciones que en el mundo presente requieren esa confrontación de frenos y contrapesos, que no se limita ya a los órganos del Estado. La sociedad pluralista es esencialmente una sociedad de 'división de poderes', con un alcance mucho más amplio, por cierto, que el jurídico que desarrolló Montesquieu. Pero sus principios de poderes no concentrados conservan la misma vigencia que cuando los expuso".

las que conducen a que Burdeau adopte una actitud crítica en el tema del pluralismo⁶², al punto de preconizar el rescate de "un poder estatal autónomo", toda vez que desde el momento que las "contradicciones" del pluralismo comprometen —a su juicio— el funcionamiento de la democracia, es menester resaltar y procurar que las fuerzas que dentro del régimen o sistema se enfrentan "... deben estar presididas por un poder no tributario de sus comportamientos", es decir, por un Estado capaz de imponerles su arbitraje gracias a una autoridad propia: *la democracia supone el Estado*⁶³.

Y llegamos así a un punto ineludible del razonamiento, que es materia u objeto de todo un capítulo del moderno derecho constitucional: la armonía del *control* con las demandas de la *eficiencia* de la gestión del Estado. Si es cierto que una concepción humanista y respetuosa de la eminente dignidad del hombre conduce a privilegiar la forma democrática: si es verdad que esa democracia conlleva la característica del pluralismo; si parece evidente que la democracia pluralista no es imaginable sin un adecuado sistema de control; si democracia pluralista *más* control efectivo son los perfiles modernos de un sistema representativo que se considere adecuado para el grado de desarrollo de las sociedades industriales de fines del presente siglo;

⁶² Confr. Burdeau, ob. cit., págs. 136 y 137. También señala Burdeau: "El Estado pluralista desemboca así en la paradoja de ser el régimen que ofrece a todas las exigencias sociales la posibilidad de ser oídas, y a la vez aquél en el que tienen menos oportunidades de ser escuchadas. No hay autoridad capaz de establecer entre ellas una jerarquía. Las reivindicaciones se atropellan y neutralizan unas a otras. Suben los salarios, pero también los precios; se ofrece enseñanza para todos, pero no hay bastantes escuelas porque es necesario comprar a los remolacheros el exceso de su producción; la libre competencia desbarata las previsiones de los planificadores, la fiscalidad pena el beneficio que la libre empresa legítima... En una palabra, políticas encontradas destruyen el resultado que cada una de ellas ha permitido provisionalmente obtener, de modo que el pueblo, cuyos deseos pretenden reflejar, infravalora, por una decepción de conjunto, sus satisfacciones parciales. Se identifica con las fórmulas en que el pluralismo fija sus fines, pero se siente defraudado por sus realizaciones. La generalidad de las intenciones no basta a cubrir lo mediocre de los resultados".

⁶³ Confr. Burdeau, ob. cit., pág. 137.

entonces, si todo ello es así, debe ser también que resulte viable conjugar los intereses que supone el juego de todos esos elementos con las exigencias de eficacia que esas mismas sociedades contemporáneas dirigen y emplazan a los Estados que las rigen. La *eficiencia* ha pasado a ser también un dato arcóntico (fundamental o esencial) en la estimación de los regímenes: éstos son considerados valiosos o disvaliosos, computándose el grado de eficiencia que ofrecen; y esta escala de juicio gravita tanto o más —para ciertos sectores

sociales— que la resultante de parámetros doctrinarios o de la pura ideología. La falta de eficiencia puede conducir al fracaso del régimen pluralista. *Libertad y eficiencia* deben pues encontrar su punto de armonía en el difícil juego del funcionamiento de las relaciones entre Estado y sociedad, a través del acierto de las formulaciones del derecho constitucional: aptitud de los órganos y viabilidad de los procedimientos, para que la imposición de los contenidos advenga con el signo de un cambio con cauce y en libertad.

Biblioteca del Gioja. UBA
uso académico

Dr. GERMAN BIDART CAMPOS

Profesor Titular de Derecho Político y Profesor Titular de Derecho Constitucional II, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Élites y selección de gobernantes

(Conclusiones aportadas por el disertante de su conferencia)

Tomando al régimen político en su total unidad descubrimos la existencia de élites. Contemplando al poder y a sus órganos de gobierno, también. En los partidos políticos, en el sindicalismo, en las fuerzas armadas, en los poderes sociales, hay élites. La dinámica del poder, los cambios, las transformaciones, las revoluciones y los golpes de Estado se motorizan mediante ellas. Las opiniones públicas, el poder económico, el poder ideológico se vitalizan con el elitismo. No hay rincón del quehacer político donde verifiquemos su ausencia. Los antagonismos sociopolíticos, el liderazgo, el caudillismo y la masa misma quedan sin comprensión prescindiendo de las élites.

La observación empírica de la realidad nos dice que hay élites. La valoración, que debe haberlas, proponiéndonos el juicio de cómo deben ser las que haya.

Humildemente, hemos querido ahondar un poco en el fenómeno. Mucho es lo que nos queda sin analizar y sin hurgar. Pero no importa. Nos habíamos propuesto únicamente sugerir dentro de la teoría del régimen político la inserción imprescindible de una teoría del elitismo, para incorporarla definitivamente y de modo necesario a todo análisis descriptivo y crítico de la realidad política.

Es difícil sintetizar conclusiones o resumir la totalidad de puntos de vista ex-

playados en el curso de la disertación. A modo de reiteración podemos señalar:

- a) En todo régimen político las decisiones son adoptadas por un hombre o un grupo reducido de hombres; es la élite gobernante.
- b) Esa élite se rodea de una subélite o endoélite que le sirve de apoyo.
- c) La comunidad gobernada puede latamente llamarse también masa, pero con la salvedad de que de su seno se desprenden élites que, por estar fuera de la élite oficial, se denominan exoélites.
- d) No toda élite, por el mero hecho de serlo, es buena; las hay malas; por eso, cuando se dice que no hay élites, se quiere realmente decir que las que existen no son como debieran ser.
- e) Las élites buenas deben formarse con hombres ética y técnicamente bien dotados, que sean realmente los mejores en el sentido etimológico de la palabra aristocracia, provengan de donde provinieren.
- f) La apertura y rotación de las élites significan que tanto el reclutamiento de sus integrantes cuanto el ascenso de las mismas élites al poder no debe trabarse con criterios injustos o condiciones discriminatorias arbitrarias, sino manejarse únicamente según la pauta del inciso anterior.
- g) La poliarquía social debe preocuparse

por estimular el poli elitismo que facilite la circulación elitista.

- h) Un poli elitismo bien constituido anida la mejor fuerza creativa de una sociedad.
- i) El elitismo no es incompatible con la democracia, en cuanto responde a la naturaleza de las cosas y articula la reciprocidad de mando y obediencia.
- j) La participación en el proceso de poder, enderezada a su apertura y socialización, reconoce y fomenta el papel sociopolítico de la comunidad gobernada y de las exoélites.
- k) En ese proceso, al igual que en la élite oficial, deben reflejarse equilibradamente las fuerzas sociopolíticas de la poliarquía social y del exoelitismo.
- l) Ello presupone la receptividad de las élites —oficiales o no— a la incorporación de elementos aptos provenientes de todos los estratos sociales.
- ll) La democracia no es ni puede ser el gobierno de todo el pueblo, ni de los más, como tampoco radica en un método de elección popular de los gobernantes; en cuanto forma de Estado que respeta la libertad y los derechos del hombre, se compadece con el principio enunciado en el inciso j).
- m) La existencia necesaria de una élite gobernante, así como la dualidad inevitable de gobernantes y gobernados no configura por sí misma una dominación tiránica ni injusta; cuando lo es, el hecho obedece a la manera injusta de ejercer el poder, o a la perversión elitista, o a la cristalización y al endurecimiento de la élite oficial, o a causas que están reñidas con la ética.
- n) Los peligros que acechan a un régimen político y que lo pervierten pueden derivar por igual de las élites y de la masa.
- ñ) El populismo antielitista es solamente una postura mitificada que no evita ni puede evitar la formación de

élites oficiales tan privilegiadas y funestas como aquellas de las cuales reniega.

- o) Las élites no deben, como principio general, regodearse en una autovivencia de superioridad, monopolio y exclusividad que las haga sentirse dueñas del proceso de poder o autorizadas a inmovilizarse en el poder, con marginamiento dilatado o indefinido de quienes no forman parte de ellas; la conciencia de que la sociedad y el régimen requieren de la fuerza energética de las minorías creadoras y elitistas debe inducir las a comprender su función como un acto de servicio y de promoción para toda la comunidad.
- p) Un sano pluralismo democrático tiende a amortiguar tanto el exceso a que apunta el inciso anterior en las élites, como la propensión y pretensión de las masas de asumir funciones sociopolíticas que no les incumben o para las que no están capacitadas.
- q) Las élites deben, aparte de lo enunciado en el inciso e) y en el inciso f) hacerse porosas y permeables a las representaciones colectivas y a las valoraciones comunitarias para amalgamar el mando y la obediencia en una política plenaria que reduzca al máximo posible los antagonismos, los conflictos y las resistencias contra el régimen.
- r) La aceptación del elitismo, de la diferenciación entre gobernantes y gobernados y de la jerarquía que deriva de dichos fenómenos, es una exigencia insoslayable de la ciencia política y de la política práctica.
- s) La imagen de una sociedad amorfa, sin élites, sin jerarquías y sin minorías rectoras, implica ideológicamente una declinación de la cultura y una insolvencia para afrontar la realidad con capacidad y justicia.

Biblioteca del Gioja.UBA
uso académico