

Estado de derecho y representación	161
I. La representación política	162
II. Importancia de la cuestión	165
III. Ubicación del tema	167
IV. Concepto y alcance	173
V. Breve historia de la representación	178
VI. La quiebra del mandato imperativo	182
VII. El mundo teórico de la representación	189
VIII. El compromiso político de la representación	195
IX. Representación y participación	199
X. Representación funcional	207
XI. Intentos argentinos de cambios en la representación	224
XII. Reflexión final: los partidos políticos	233

ESTADO DE DERECHO Y REPRESENTACIÓN*

“Los pensadores románticos, nacionales y demoliberales elaboraron con los más variados matices políticos, y en evidente oposición con la realidad social, la ficción de una comunidad del pueblo homogénea social y políticamente, con un espíritu y una voluntad política unitaria, cuyo producto más o menos automático o aun mero epifenómeno, se decía que era la unidad estatal...

“La realidad del pueblo y de la nación no revela, empero, por lo general, unidad alguna sino un pluralismo de direcciones políticas de voluntad, y, aun en los casos de pleno apogeo nacional, existe siempre, frente a la unidad nacional que tiene su expresión en la actuación del Estado, un grupo en el pueblo que disiente de ella en los fines o en los medios...

“Hay pues que oponerse lo mismo a Rousseau que a los románticos, pues unos y otros han convertido a la legalidad peculiar del Estado en una metafísica del pueblo, por la cual el Estado queda reducido a simple fenómeno de expresión del pueblo democrático o de la nación romántica...

“Los ideales demoliberales de una *representación popular* como *espejo* de la voluntad del pueblo, y de un gobierno que no debe ser sino la *expresión* del Parlamento, se nutren de la ficción de una voluntad popular sin contradicciones y no se distinguen de la utopía de Marx y Engels de una sociedad futura sin Estado más que por el hecho de que en ésta esa voluntad popular sin contradicciones sólo se puede dar en la sociedad sin clases, en tanto que la concepción demoliberal admite que es realizable en la misma sociedad civil”.

Herman HELLER⁵³

* Capítulo tomado del libro Vanossi, Jorge Reinaldo, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1996.

53 Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 180 y 181.

I. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La representación política no es un fin en sí mismo, sino un instrumento ideado a partir del momento en que la titularidad del poder comienza a ser reconocida en el pueblo y éste no puede gobernar directamente, ni en todo ni por siempre.

La representación política sirve pues para cubrir una necesidad del Estado moderno: los títulos invocados para detentar el poder. Existen infinidad de definiciones y conceptos alrededor de la idea de representación política; asimismo, los autores se han expedido acerca de su naturaleza asignándole las más diversas calificaciones: es una “ficción”, es un “misterio”, es una figura análoga a otras del derecho privado, etcétera. Es muy difícil ponerse de acuerdo al respecto. Creemos que la representación política es una *presunción*, en virtud de la cual se supone que el gobernante hace lo que el propio pueblo haría si ocupara ese lugar directamente. La presunción es relativa, por cuanto admite la prueba en contrario; con la peculiaridad de que esa rectificación —en los ordenamientos constitucionales— se debe operar sólo periódicamente. De esa manera, a través del sufragio y de las elecciones el pueblo concreta la verificación del consenso hacia los gobernantes.

La “representatividad” de los gobernantes puede hipotéticamente alcanzarse por diversos medios; pero su “responsabilidad” ante los gobernados sólo se logra a través del control y de las elecciones populares. Para que exista el control es menester asegurar la independencia del controlante en relación con el controlado, y para que las elecciones sean auténticas debe existir libertad política, o sea, el derecho al disenso, la posibilidad de organizar ese disenso a través de partidos de oposición, y la representación de las minorías.

Mientras la sociedad genere diversidad de ideas y de intereses, habrá la pluralidad de partidos políticos y de cuerpos y grupos intermedios. Si hay tal pluralidad, debe haber representación, y si hay representación, debe instrumentarse en relación con la separación de los poderes del Estado. Hay una estrecha relación entre el pluralismo de las sociedades democráticas evolucionadas y la representación política; así como también entre ésta y la separación de los poderes. El pluralismo (tanto de las ideas como de los grupos), junto con el garantismo y el control, son datos fundamentales para el reconocimiento del carácter democrático de un régi-

men político. Si se niegan esos supuestos, se cae en la autocracia, ya sea de tinte autoritario o de corte netamente totalitario.

Los partidos políticos pertenecen primariamente a la sociedad y no al Estado. Es ella que los genera, para asegurar la intermediación con los poderes que el pueblo elige. La confusión entre Estado y partido no es compatible con la libertad política. La democracia requiere pluripartidismo (Estado de partidos). Los regímenes de partido único coronan siempre una autocracia, en la que dominan la fuerza minoritaria resultante del poder excluyente de un caudillo, o de una clase, o de una raza: son diversas variantes posibles de “iluminados”, que no admiten ni toleran la oposición competitiva, ni el control, ni la posibilidad de una alternancia en el ejercicio del poder. Las democracias pluralistas, en cambio, fundan su existencia y se vigorizan mediante el respeto a una serie de valores que constituyen el patrimonio del “Estado de derecho”: el predominio del consenso sobre la coerción, la distribución del poder, el pluripartidismo, el control, y, en definitiva, el respeto al principio mayoritario basado en la igualdad civil y política de los ciudadanos.

En el siglo actual, tres grandes concepciones han rivalizado en torno de la idea de la representación. Por un lado, el criterio *liberal*, para el cual el hombre sólo vale políticamente por lo que “es”: un hombre igual a un voto; con la intermediación de los partidos políticos, que deben procurar la representación de los intereses más generales del pueblo todo. Sin representación política no puede haber una auténtica separación de los poderes y, recíprocamente, la separación de poderes sólo cobra sentido a través de la representación política. Para los liberales, ninguno de estos dos instrumentos se aplican por razones de mera distribución del trabajo, sino por razones políticas finalistas: para asegurar la limitación efectiva del poder. El fundamento último está en la necesidad de asegurar la delimitación cierta entre el Estado y el ámbito de la sociedad, para que la sociedad sea poderosa y el Estado resulte limitado. Está subyacente toda una concepción o cosmovisión sobre el hombre, la sociedad y el Estado, en la que se parte de la libertad, como verdad dogmática y axiomática: es una concepción personalista, por oposición a las concepciones transpersonalistas. En síntesis, el Estado es un epifenómeno o reflejo de la sociedad, al servicio del individuo, que es el fin de todas las cosas.

La concepción *corporativista*, propia del fascismo, cambia los criterios políticos por criterios funcionalistas. El hombre no vale por lo que es, sino por lo que “hace”. Sólo cuenta por su concreta inserción en el es-

quema socioeconómico en el aparto productivo del país. Las corporaciones reemplazan a los partidos. La sustitución es total. Desaparece el sufragio universal y la igualdad del voto. No existe más la libertad política para todos. Es una postura irracionalista, creyente en el poder demiúrgico de la fuerza, que niega todos los supuestos de la concepción liberal y, por lo tanto, no acepta los mecanismos consecuentes (partidocracia, Parlamento, oposición, control, etcétera).

La concepción *leninista* (expuesta en *El Estado y la revolución*) se apoya en la idea de que el Estado es el aparato opresivo de una clase social sobre la otra. Procura implantar la “dictadura del proletariado”, para reemplazar la dictadura de la burguesía por la de otra clase, con la finalidad de exterminar a la clase poseedora de los medios de producción. Con el exterminio de esa clase, la dictadura impondrá una nueva estructura, hasta llegar a la supuesta e ilusoria extinción del Estado. En este marco conceptual no tiene sentido la idea clásica de “representación”, por cuanto la dictadura de clase presupone la hegemonía absoluta de una sola idea y de un solo interés. No hay nada para representar. El partido único clasista ocupa todo el espacio. Esta concepción antirrepresentación conduce a la autocracia permanente, por la sencilla razón de que la intermediación forzosa del partido único se da en el marco concreto de una burocracia encaramada en esa conducción. Si Lenin sostenía que todos los regímenes son dictaduras, la experiencia sugiere que la del “proletariado” no es siquiera la de los trabajadores, sino la del grupo que controla al partido único. La utopía se encarga de los demás: ¡supuestamente, sólo dejará de ser autocracia el día que desaparezca el Estado por extinción..!

Las tres concepciones mencionadas sirven, en definitiva, para justificar una determinada legitimidad del poder. Son creencias. En el fondo, hay dos formas posibles de concebir a la cuestión, que dependen de dos formas de concebir a la sociedad: como algo uniforme y abstracto, o como una realidad variada y plural. Las concepciones más modernas de la democracia social consideran a la sociedad como una realidad concreta, en la que coexisten grupos y sectores que se encuentran en diversas situaciones. La representación debe reflejarlos a todos. Y el impulso vital del sistema lo orienta hacia el logro de una igualdad de oportunidades que permita el pleno goce de la libertad civil y política por el mayor número posible. La técnica jurídica y los mecanismos institucionales deben estar al servicio de ello, pues si no aportan una solución basada en la paz social deberá estimárselos como disvaliosos para la comunidad.

¿Cambiará algún día la idea de la representación? No puede afirmarse ni negarse. Es un instrumento o herramienta para la libertad del hombre y la salvaguarda de la sociedad. Si llega a cambiar la sociedad o a renovarse los valores en juego, acaso pueda cambiar la idea de la representación. Ella está al servicio del hombre y de la sociedad. Mientras tanto, existen numerosos correctivos para aliviar los mecanismos de la partidocracia, sin renegar de los supuestos de la libertad política: las formas semidirectas de la democracia (referéndum, revocatoria, iniciativa, consulta), los sistemas electorales mixtos, las elecciones primarias, etcétera, que pueden sanear la salud del sistema sobre la base de que es el fin de los partidos políticos y no de los demás grupos la ocupación y consiguiente ejercicio del poder político. Debe darse a los partidos los medios (legales y materiales) indispensables para alcanzar esa finalidad esencial. Y el sistema mismo podrá ser perfeccionado, sobre la base de la institucionalización de todos los demás grupos, en roles de “participación”, que no sustituyan ni reemplacen la representación política, sino que la complementen en la función del asesoramiento y de la consulta, que es previa a la instancia de la decisión. Pero ésta, ciertamente, siempre será *política*.

II. IMPORTANCIA DE LA CUESTIÓN

Cuando se formulan consideraciones alrededor de cuestiones tales como la *representatividad* y la *representación*, surge con frecuencia el empleo de los referidos términos con sentido multívoco, a la vez que en una promiscua referencia a concepciones puramente jurídicas por un lado, o excesivamente sociológicas por el otro. Esto nos determina a volcar en los párrafos que siguen un intento de precisión sobre los alcances y el sentido de la representación política en el ámbito del derecho público, sin más deseo que el de contribuir de alguna manera a la ubicación de los conceptos y de las teorías en el marco de su legítima filiación. Esto no es un trabajo interdisciplinario, sino un bosquejo dentro de los perfiles de la ciencia jurídica a la que no son ajenos los métodos aportados por la ciencia política, es una relación recíproca que no desconocemos ni pretendemos desglosar en nuestro empeño. La polémica acerca de las relaciones entre el derecho constitucional y la ciencia política puede tornarse infecunda en caso de una polarización excluyente de ambos términos, cuando en realidad es más útil y provechoso comenzar

del supuesto —no negado por el criterio científico— de que para el *conocimiento del objeto* en estudio es tan acertado partir de la ciencia política.⁵⁴ Con más razón es así en el tema de la representación política, cuya importancia surge precisamente del hecho de su profunda incidencia en la teoría del Estado, no como un dato apriorístico sino como consecuencia del desenvolvimiento histórico del propio Estado y su conformación con pautas ideológicas que se impusieron en determinado momento de ese *iter* político e institucional. Difícilmente existe otro tema del derecho público que permita exhibir mejor que éste el desarrollo del Estado moderno hasta su situación actual: ello es así en virtud de que el Estado que hoy predomina recibe —precisamente— el nombre de Estado representativo, caracterizado por el preestablecimiento, a través de la organización institucional, de quiénes gobernarán, cómo gobernarán y con arreglo a qué fines u objetivos lo realizarán. La representación juega no sólo en la faz del gobierno, sino también en los citados preestablecimientos.

Puede afirmarse sin hesitación que el *principio* representativo es uno de los cuatro fundamentales que consagra el *constitucionalismo* como movimiento político dominante a partir de los últimos años del siglo XVIII, juntamente con los principios de legalidad, de organización y de distribución.⁵⁵ Por el principio de la representación se reputa que la le-

54 Véase al respecto, Linares Quintana, Segundo V., *La nueva ciencia política y constitucional*, Abeledo-Perrot, 1969, p. 107, cuando dice: “sea que coincidamos, con Mirkiné Guetézvich, en que la ciencia política es el método adecuado para estudiar el derecho constitucional, o que pensamos, conforme con la última opinión expuesta por Burdeau —rectificando su anterior criterio— que es el derecho constitucional el que proporciona la herramienta metodológica a la ciencia política, lo real es que hoy una y otra disciplina constituyen áreas inseparables de investigación, que se integran e influyen recíprocamente. La ciencia política influye sobre el derecho constitucional, encaminándolo a un enfoque realista e integral de las instituciones políticas, mediante la utilización de técnicas investigativas adecuadas, que comportan una profunda renovación de los métodos tradicionales. A su vez, el derecho constitucional orienta a la ciencia política, como la estrella polar al navegante, proporcionándole pautas de valoración que librarán al investigador del peligro, que muchos no pudieran sortear, de convertir lo que verdaderamente es una ciencia, en una mera recopilación de datos empíricos. De donde la finalidad específica del derecho constitucional deberá ser la luz que ilumine el camino de la ciencia política; finalidad que es consagración práctica de la libertad y la dignidad del hombre, a la vez que la realización efectiva de la justicia, mediante el imperio del derecho”.

55 Véase al respecto, Vanossi, Jorge Reinaldo, “¿Hacia dónde va el poder?” *La Ley*, t. 125, p. 879 y ss. Hemos seguido de cerca a Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, p. 147, en el capítulo sobre “Los principios del Estado burgués del derecho”, en que el autor se refiere a los principios de *distribución* y de *organización*. En el estudio de Ojea Quintana, Julio M., “Reflexiones sobre el constitucionalismo” (*Jurisprudencia Argentina*, 19 de noviembre de 1960), se completa el pensamiento de Schmitt con el enunciado de los principios de *legalidad* y *representatividad*.

Como veremos más adelante, la “representación” es un instituto relativamente moderno en la práctica

gitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse si no es *por* virtud y *en* virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder. Al pretender el constitucionalismo regir a la comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y los gobernados, deriva en la seciente necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el gobierno en el principio de la representación. Esta aparece así —a las vez— como una mecánica indispensable para el funcionamiento de ese *Estado de derecho* (utilizando la expresión en un sentido axiológico), cuya falta o distorsión lo convierte en un Estado *autocrático*, o sea, no representativo. De esa forma, la idea del Estado representativo coincidirá en la temática liberal con la figura del Estado democrático, oponiéndose por contraposición a la estructura del Estado autocrático. Todo esto va acompañado desde un comienzo por un sustrato filosófico directamente emparentado con la ideología liberal, consistente en el plano institucional en el propósito de estructurar un Estado de poderes limitados que tenga vedado el avance sobre el ámbito de los derechos individuales. Tales compromisos denotan pues una concreta valoración acerca de los *finés* del Estado y de los medios de que éste puede valerse para alcanzar aquéllos, instrumentando la representación como una técnica específica conducente al más apropiado funcionamiento del Estado y a la traducción fiel de los derechos políticos de los ciudadanos. Así, no podría haber *Estado de derecho* sin representación política, ni la ciudadanía —reemplazante de la subditancia de las monarquías absolutas— podría asumirse sin acudir a algún tipo o forma de representación política. Esa estrecha relación hará crisis en un momento dado, junto con los otros tres principios básicos del constitucionalismo, en testimonio elocuente de los profundos desajustes que exhibe la crisis de las relaciones en la dualidad *sociedad-Estado*. Pero esto lo veremos después.

III. UBICACIÓN DEL TEMA

Para comenzar, podemos decir que la formulación del contenido de la representación política que tratamos recién alcanzó notas definidas y de-

del Estado constitucional. Mac Iver observa, curiosamente, que “el principio de representación, el único medio gracias al cual podía gobernarse democráticamente un país, fuera prácticamente desconocido en el mundo antiguo”. *Cfr. Teoría del gobierno*, Tecnos, p. 167.

finitivas a partir de la desaparición de las tres facetas de la organización social y estatal vigentes hasta la eclosión de las tres grandes revoluciones modernas: la inglesa (1688), la norteamericana (1776-1791) y la francesa (1789). Esas tres circunstancias fueron: *el feudalismo* (cuya desaparición fue gradual y abarcó un periodo de la historia ulterior a la Edad Media), *los estamentos* (como esquema político) y *las corporaciones* (en lo socioeconómico). Dentro de ese panorama, la representación política va a importar tanto como el establecimiento de un nuevo sistema de *titularidad y ejercicio del poder político*, con la introducción de nuevos medios en el proceso de búsqueda del *consenso* y en la toma de las *decisiones*. Y con el transcurso del tiempo, la representación política cubrirá con un manto de legitimidad las operaciones propias de los tres poderes en la división tradicional o clásica (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como también en los tres que se proponen para suplantar a la vieja trinidad (poder de decisión, poder de ejecución y poder de control).⁵⁶

El término *representación* requiere una advertencia liminar, si se quiere alcanzar un acuerdo en torno del sentido de su uso en este trabajo. Ha sido Max Weber quien ha enunciado los cuatro tipos de representación conocidos hasta hoy:

- A) La *apropiada*, común a estadios patriarcales y de liderazgos carismáticos.
- B) La *vinculada*, añeja al mandato imperatorio dominante en el medioevo.
- C) La representación *libre*, que es la que consagra el constitucionalismo.
- D) La *de intereses*, que se da por pertenencia.⁵⁷

56 Sobre la nueva división tripartita de las funciones estatales, puede verse Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, pp. 62 y ss., autor que distingue entre: a) la decisión política conformadora o fundamental (*policy determination*); b) la ejecución de la decisión (*policy execution*) y c) el control político (*policy control*).

También coincide en destacar la relación entre la representación y la división de los poderes, Carl J. Friedrich, que distingue la separación *horizontal o funcional* y la separación *vertical o territorial* del poder (el federalismo), y dice: "Para ambos propósitos la representación tiene una importancia fundamental. Distintas divisiones del cuerpo electoral, creadas y mantenidas bajo una Constitución, requieren la selección de distintos grupos de representantes entre los cuales puedan dividirse las diversas funciones del gobierno. Lo mismo es cierto bajo cualquier forma de separación de poderes". *Cfr. Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, p. 261.

57 En realidad Max Weber habla de: 1) representación *apropiada*, que se da en el ámbito tradicional, encontrándose en asociaciones de dominación patriarcales y carismáticas; 2) representación

En este trabajo nos vamos a ocupar de las tres últimas, con exclusión de la primera; pero es menester señalar desde ya que el tipo de representación al que nos hemos referido hasta ahora —y que constituye el eje de la construcción del Estado liberal— es la que Weber llama representación libre. Además, un acercamiento a la comprensión del sentido representativo en el ámbito del derecho público exige cierta pureza metodológica en virtud de la cual se evite la inclinación al empleo de la exégesis o de las analogías con figuras del derecho privado que, si bien pueden revelar y hasta explicar algunos aspectos precursores de la representación política, pueden llevar también a causar estragos en la precisa determinación conceptual de lo que entendemos por representación. Por lo demás, hace falta una cierta *actitud mental* que favorezca en el estudioso la percepción del mencionado sentido.

La *representación libre* (en la terminología de Max Weber) no vamos a encontrarla en cualquier forma de organización política, sino tan solo en las que responden a las pautas del *Estado de derecho* arriba mencionado. Es por eso que no cabe el empleo de la representación para carac-

estamental, por derecho propio, que se da en las cortes feudales y asambleas estamentales de grupos privilegiados, y que tiene carácter de representación “cuando la repercusión del asentimiento a un acuerdo o concesión estamentales tienen efectos que van *más allá* de la persona de los privilegiados...”; 3) representación *vinculada*, caracterizada por la existencia de mandato imperativo y de derecho de revocación, de donde resulta que en realidad los representantes son funcionarios de aquellos a quienes representan (v. gr., los famosos *cahiers* franceses); 4) representación *libre*, en la que el representante no está ligado a instrucción alguna, siendo señor de su propia conducta y ateniéndose a lo que son sus propias convicciones objetivas antes que a los intereses particulares de sus delegantes; 5) representación de *intereses*, que no es libre, sino en consideración de la pertenencia profesional, estamental o de clase, siendo los representantes designados por sus iguales y constituyendo en su reunión una representación profesional (Véase *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, t. I, pp. 235-241) Weber considera que la representación apropiada está muy próxima de la estamental (p. 235), aunque podemos observar a ello que parece más notoria la proximidad habida en cierto periodo histórico entre la representación que Weber llama estamental y la que denomina representación vinculada. Es por esta razón que en el texto del presente trabajo preferimos omitir la representación estamental como un tipo independiente, refiriéndonos en cambio a la representación vinculada como un tipo comprensivo de ambas variedades (la estamental y la vinculada).

Weber destaca que lo peculiar de Occidente no es la representación en sí, sino la representación *libre* con ausencia de mandato imperativo, en lo que una vez elegido el representante, éste se convierte en *señor* y no es servidor de sus electores. “Han adoptado este carácter particularmente las modernas representaciones parlamentarias, las cuales participan de esta forma en el predominio general de las tareas objetivadas e impersonales: la vinculación a normas abstractas (políticas, éticas), que es lo característico de la dominación legal” (Cfr. *ibidem*, p. 236). Weber es terminante en afirmar que la función de los parlamentos modernos —en que opera la representación— no podría explicarse sin la intervención de los partidos políticos.

terizar: a) formas de democracia directa, conocidas parcialmente en el mundo antiguo y, más concretamente, en algunas ciudades griegas; ni b) formas de absolutismo político, ampliamente difundido en Europa continental hasta los estallidos revolucionarios de fines del siglo XVIII. En ambos casos fueron *el pueblo* (en la democracia directa) y *el monarca* (en el absolutismo) los soberanos mismos, sin delegación ni representación. Porque este principio recién se visualiza con el éxito de la forma representativa de la democracia, imbricada en un Estado constitucional. No podía haber forma representativa en la democracia directa, desde que era el pueblo todo (los ciudadanos) que por sí tomaba decisiones y las ejecutaba; y tampoco en el caso de los reyes o emperadores de origen divino, ya que su centro de poder no admitía condicionamiento ni compartían poder absoluto con ningún cuerpo derivado de la voluntad política de los súbditos en cuanto tales (es decir, en cuanto hombres o personas, sujetos de derechos políticos).

Pero como todo fenómeno político se genera en un contorno social y económico determinado, mediando interacciones visibles o subyacentes que sin cesar moldean las etapas de la historia, debemos confesar desde ya que la representación política (o representación libre) tuvo un elemento causal que —según Max Weber— fue *el capitalismo moderno*: así, las exigencias de racionalidad y de confianza en el funcionamiento del orden jurídico y la administración fueron las que condujeron a la limitación de los príncipes y de la nobleza por medio de los parlamentos, con el objeto de controlar las finanzas y la administración y de cooperar en las variaciones del orden jurídico. Además, el diálogo con los terratenientes —que eran los contribuyentes de la época— había permitido facilitar a los reyes la percepción de los recursos.⁵⁸

58 Al tratar las conexiones de la representación con la economía, Weber puntualiza —entre otras— las siguientes: “1) La descomposición de la base económica de los viejos estamentos condicionó la transición a la ‘representación libre’, en la cual los demagógicamente dotados encontraron vía abierta, libres de toda consideración estamental. La causa de aquella descomposición fue el capitalismo moderno. 2) Las exigencias de *calculabilidad* y confianza en el funcionamiento del orden jurídico y la administración, una necesidad vital del capitalismo racional, condujeron a la burguesía a concentrar su esfuerzo en limitar a los príncipes patrimoniales y a la nobleza feudal por medio de una corporación, en la que la presencia (conjunta) de la *burguesía* fuese predominante, y mediante la cual poder controlar las finanzas y la administración y cooperar en las variaciones del orden jurídico”. *Cfr. ibidem*, p. 238.

Luego de explicar que en esa etapa el proletariado no tenía todavía peso político y su intervención estaba limitada por el sufragio censitario, el autor destaca que el *Parlamento* era un medio para favorecer los intereses del desarrollo capitalista procurando la racionalización formal de la economía y del Estado. En ese proceso tuvieron un papel importante los *partidos políticos*, fuertemente in-

Ello explica, entonces, las iniciales calificaciones del derecho de sufragio por razón *de la propiedad o de la educación* como formas de instrumentar más eficientemente el poder de control asumido por los titulares del naciente capitalismo, o sea, los señores burgueses. Con esto cerramos el círculo de coherencia con nuestra anterior afirmación en el sentido de que la moderna representación política está estrechamente vinculada con la declinación de la sociedad feudal y con el eclipse de las corporaciones y de los esquemas estamentarios, coincidentes con el alumbramiento de las grandes revoluciones.

El aludido cataclismo institucional tuvo serias implicancias para la fisonomía del Estado naciente, que pasó a ser en poco tiempo irreconocible para cualquier comparación con el Estado del antiguo régimen. No es por casualidad que la teoría de la representación ve la luz contemporáneamente con la consagración de la doctrina de *la separación de los poderes*, marcando un límite al poder absoluto y monolítico que —con justicia— debe ser proclamado como uno de los momentos estelares de nuestra cultura. Esta coetaneidad —sin llegar a ser una exacta simultaneidad— entre la representación política y la separación de los poderes sirve de funda-

fluenciados por la ideología dominante; pero la demagogia en que cayeron esas agrupaciones condujo a la ampliación del derecho electoral: “La necesidad de ganarse al proletariado ante conflictos internacionales y la esperanza puesta en el carácter ‘conservador’ de éste frente a los burgueses —falsa ilusión— indujeron por todas partes a príncipes y ministros a favorecer (firmemente) el sufragio *universal*”. Cfr. *ibidem*, pp. 238 y 239.

El ciclo descrito por Max Weber culmina así: “Los parlamentos, funcionaron de un modo normal en tanto que, por así decir, estaban en él como en casa las clases de ‘propiedad y educación’ —en definitiva *honoratioren*— y dominaban en él no partidos clasistas sino oposiciones estamentales, condicionadas por las distintas *formas* de propiedad. Con el comienzo del poder de clase puros, particularmente de los proletarios, la situación del Parlamento se transformó y sigue transformándose. Con no menos fuerza contribuye a esto la burocratización de los *partidos* (sistema *caucus*), que es de específico carácter *plebiscitario* y que transforma a los diputados de ‘señores’ de sus electores en *servidores del jefe de la ‘máquina’ del partido*”. Cfr. *ibidem*, p. 239.

De lo visto podemos inferir válidamente que en la democracia directa no caben ni la separación de poderes ni la práctica de la representación, como también ocurre con el absolutismo.

En contra de la vinculación entre representación y separación de poderes, véase Schmitt, Carl, “Teoría de la Constitución”, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, s/f, p. 247, donde expresa: “Representación es un *principio político-formal*; y la distinción de poderes, un método de utilización de principios formales opuestos en beneficio del Estado burgués de derecho. La dificultad de vincular representación y división de poderes, sólo puede resolverse distinguiendo ambos elementos de una Constitución moderna y aislando el principio de la división de poderes respecto del elemento político de la Constitución. Los principios formales propiamente dichos significan, esencialmente como tales, *unidad*, lo contrario de división y diferenciación. En el intento de establecer un gobierno parlamentario y aplicarle, sin embargo, los métodos de división y contrapeso de poderes, se ve bien la vinculación contradictoria de ambos principios”.

mento a Karl Loewenstein para afirmar que la técnica de la representación fue la *condición previa e indispensable para distribuir el poder político* entre diferentes detentadores del poder, haciendo posible la institución del Parlamento como un órgano del poder separado e independiente del gobierno ejecutivo.⁵⁹ La afirmación precedente no alcanzó a ser expresada por Montesquieu, cuya visión del problema estaba concentrada en la separación de los poderes; pero no es menos cierto que la idea de la representación yacía implícita en su construcción, por cuanto señaló que la gran ventaja de los representantes consistía en que éstos eran capaces de discutir los asuntos ya que eran pocos y fáciles sus reuniones (no así en la democracia directa, que estaba desechada en su pensamiento). El resto lo hacía la periodicidad, que permitía renovar la representación conferida al cabo del término razonable que presuntamente coincidía con los cambios operados en la confianza de los mandantes (de allí surgiría la nota característica de la forma republicana, consistente en la periodicidad de las funciones).

El siglo XIX se encargaría de arraigar la técnica gubernamental basada en la representación y de exhumar nítidamente los cuatro *finés* o finalidades que le asigna Burdeau en la dinámica del Estado contemporáneo, a saber: 1) consagrar la *legitimidad* de los gobernantes; 2) expresar la *voluntad* del pueblo; 3) suministrar una *imagen* de la opinión pública; y 4) determinar una *mayoría* gubernamental.⁶⁰ Estas finalidades bastan para denotar la trascendencia institucional y jurídica de la representación, al extremo de que podemos afirmar que su importancia es sólo comparable con la de la doctrina del poder constituyente; y, en esto, tampoco es casual que sea la misma persona quien haya formulado en una misma cir-

59 Véase Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 57-61. Para este autor, la técnica de la representación —en el sentido actual del término— era completamente desconocida en el mundo antiguo y medieval; recién con la extinción del feudalismo aparecieron las primeras instituciones representativas. Los instintos creados en la última época del Imperio romano —según Loewenstein— “no representan a nadie, nada más que a sí mismos”. El proceso debe, en cambio, ser focalizado en Inglaterra, donde las necesidades pecuniarias de la Corona dieron paso a la reunión de cuerpos representativos. Allí fue donde la técnica de la representación hizo posible la institución del Parlamento como un detentador del poder *separado e independiente* del gobierno. En la obra citada, dice Loewenstein: “la idea de la distribución del poder está esencialmente unida a la teoría y práctica de la representación, así como a la técnica gubernamental que se basa en ella” (p. 57); y: “sin la introducción del principio de la representación, el poder político hubiese permanecido monolítico indefinidamente, como así ha ocurrido fuera del mundo occidental hasta que finalmente en estos territorios el absolutismo ha sucumbido al tomar contacto con la idea del constitucionalismo liberal”. p. 60.

60 Véase Burdeau, George, *Traité de science politique*, París, Librairie Générale, 1952, t. IV, p. 256.

cunstancia política los fundamentos y lineamentos de ambas construcciones doctrinarias: el abate Sieyès.

IV. CONCEPTO Y ALCANCE

Antes de entrar a mencionar el desenvolvimiento histórico de la representación me parece necesario adoptar un concepto o idea que nos sirva para atenernos en cuanto al objeto de estudio. A ese respecto, acudiremos una vez más a Max Weber, que entendía por representación una forma de relación social por la que la acción de un partícipe determinado se imputa a los demás; es decir, que tanto las probabilidades como las consecuencias —para bien o para mal— recaen sobre todos.⁶¹ Afinando el mismo concepto con vista a los esquemas del derecho político, Fayt considera a la representación como “la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para éstos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa”.⁶² Por aplicación de este concepto, el constituto

61 Dice Max Weber que por representación “...se entiende *primariamente* la situación objetiva... en que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideran que deben admitirla como ‘legítima’ y vinculatoria para ellos, sucediendo así de hecho”. *Cfr. op. cit.*, p. 235.

Con anterioridad, al tratar el tema de la *solidaridad y la representación*, Weber dice: “Una relación social puede tener para sus partícipes, de acuerdo con su orden tradicional o estatuido, las consecuencias siguientes: a) el que *toda acción* de cada uno de los partícipes *se impute a todos* los demás (*solidaridad*); b) el que la acción de un partícipe determinado *se impute a los demás* (*representación*). O sea que tanto las probabilidades como las consecuencias, para bien o para mal, recaigan sobre todos”. *Cfr. op. cit.*, p. 37.

No tan claro parece el concepto que a renglón seguido enuncia Weber, en torno del condicionamiento de uno y otro de relaciones sociales: “Respecto de las condiciones por las cuales las relaciones sociales aparecen como relaciones de representación, sólo puede decirse en términos generales que es en ello decisivo el grado en que su conducta tenga como fin, bien: a) una lucha violenta, bien; b) un cambio pacífico; fuera de esto se trata siempre de circunstancias particulares que sólo se pueden fijar en el análisis del caso concreto. Donde menos, naturalmente, suelen presentarse estas consecuencias es en aquellas relaciones que por medios pacíficos persiguen bienes puramente *ideales*”. *Cfr. op. cit.*, p. 38.

Para la comprensión del pensamiento de Max Weber, véase la importante obra de Humberto Quiroga Lavié (y colaboradores) titulada *Introducción a la teoría social de Max Weber*, Buenos Aires, Pannedille, 1970.

62 Véase Fayt, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Omeba, 1963, p. 91. Allí dice Fayt que “la representación es una forma de racionalización de la actividad del poder en el Estado. Convierte al gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política. Completa el sistema de creencias que sirve de soporte a la dominación legal, característica de la organización política moderna. De ahí su conexión con la elección general directa, en cuanto mecanismo de transmisión del poder de autoridad y con el sufragio, en cuanto energía o actividad

cionalismo reputa que es representativa la actividad del poder en el Estado que se ejercita a nombre del pueblo: aquí se introduce ya una concreta definición o, más aún, un presupuesto, por el que únicamente es reconocido el pueblo como titular del poder político. Ésta es la concepción democrática asociada a un derecho político natural y racional, de semejante filiación a la de los demás postulados del jusnaturalismo: solamente es democrático el Estado que fundamenta su organización jurídica en la creación del ordenamiento. Esto opera como un *apriori* para la escuela demoliberal, o por lo menos como un dato decisivo para la determinación de si un régimen es autocrático o democrático (*v. gr.*, en la concepción de Kelsen).

Los elementos aportados por los conceptos de Weber y de Fayt pueden ser completados con las importantes distinciones que hace García Pelayo, entre representación, delegación y mandato; sobre todo si tenemos presente el riesgo de confusiones que conlleva el tema a causa de la presencia adyacente de conceptos traídos del derecho privado, netamente dominantes o prevalecientes hasta la aparición de la representación libre. En ese sentido, se impone el desglose del *mandato*, ya que en él se actúa por cuenta del mandante, o sea, que se encomienda el ejercicio pero se retiene al mismo tiempo la titularidad del poder. En cuanto a la *delegación*, en ella se actúa por cuenta propia, por transferencia de una competencia total o parcial, pero siempre dentro de un marco de legalidad como referencia para el quehacer o la actividad de los particulares y podríamos añadir ciertas competencias limitadas de funcionarios, cuestión que recibe el nombre de “delegación de poderes”. En cambio, la *representación* se logra a través de la legitimidad constitucional, para presencia a un ser no operante (el pueblo) y, consiguientemente, se desenvuelve dentro de un marco amplio de posibilidades. Por último, la representación no es revocable, a diferencia de la delegación y del mandato.⁶³

que materializa el poder electoral. La organización estatal no tiene voluntad propia. La que se expresa a través del gobierno es voluntad humana, que al objetivarse, en virtud del ordenamiento jurídico, se la considera voluntad de la comunidad”.

63 Véase García Pelayo, Manuel, “Derecho constitucional comparado”, Madrid, *Revista de Occidente*, pp. 173 y ss. Al referirse a la representación *pública* y la representación *privada*, el autor subraya que “se diferencian capitalmente en que la representación política tiene un acento axiológico, del que carece la representación privada, en que el representante está dotado de una especial dignidad y autoridad y en que la representación no puede tener más que en la esfera de lo público, es decir, en que tiene publicidad y en que está indisolublemente unida a la función de gobernar en el amplio sentido de la palabra” (p. 174). Para García Pelayo la genuina función de la

Los alcances del principio representativo dependen de la organización del poder en el Estado, variando según la extensión del criterio democrático para la formación de los poderes u órganos. Éste no es un criterio absoluto, ya que hay quienes piensan que en el Estado constitucional todos los poderes son igualmente representativos, en el sentido de que con prescindencia de su elección gozan de un mismo *status* en la organización adoptada. Sin embargo, por su filiación, lo representativo se vincula primariamente con la función legislativa, como veremos en seguida. En la mayoría de los Estados contemporáneos, dotados de una organización con base democrática, el principio representativo ampara a los dos poderes políticos propiamente dicho, es decir, al Legislativo y al Ejecutivo (tanto en los regímenes presidencialistas, como en los parlamentarios y en los de convención). En opinión de Biscaretti, el principio representativo no se aplica en orden a la *función jurisdiccional* por motivos más que nada técnicos.⁶⁴ Entre nosotros, ha afirmado la doctrina que nada obsta a la consideración del Poder Judicial como un poder representativo, que guarda aquel principio de manera semejante a los otros poderes, sin que ese carácter se pierda por la circunstancia contingente de que la designación de los magistrados sea a través de un procedimiento indirecto, o sea, por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado, siendo estos órganos representativos.⁶⁵

representación política es hacer posible y legitimar un orden de competencias. Véase también Luigi Zampetti, Pier, *Del Estado liberal al Estado de partidos. La representación política*, Ediar, pp. 130 y 131.

64 Véase Biscaretti, Paolo, *Derecho constitucional*, Tecnos, p. 289. Según Giovanni Sartori, “A teoría da representaçao no Estado representativo moderno”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Facultad de Direito da Universidade de Minas Gerais, 1962. La educación *Estado moderno: Estado representativo*, es cierta y se deriva del hecho de que Estado moderno contiene —como mínimo— *un órgano electivo*: éste es el que refleja y proyecta la calidad de “representativo” sobre la totalidad del Estado. Pero es inconveniente extender este concepto a un punto tal —según Sartori— que la *representación* resulte omnicompreensiva de toda función pública, ya que así perdería su contenido específico. Si así ocurriera, coincidiría con Santi Romano en que el contenido de la representación se confundiría con el de oficio o función pública, esto es, de toda actividad ejercida en el interés público. *Cfr. ibidem*, pp. 40-46.

Sobre el carácter “representativo” de los órganos no electivos del Estado, puede verse la opinión de Pier Luigi Zampetti: “...un órgano no es representativo porque sea electivo, sino que en el Estado contemporáneo son representativos siempre que, *al menos uno, el legislativo, sea electivo*. Es decir, la presencia de tal órgano electivo condiciona la representatividad del Estado y, por consiguiente, de los otros órganos”. *Cfr. Del Estado liberal al Estado de partidos. La representación política*, Ediar, p. 147.

65 Sobre este aspecto, también se han ocupado V. E. Orlando (*Del fundamento giuridico della rappresentanza politica*) y Pier Luigi Zampetti (*Del estado liberal al estado de partidos*).

Más allá de la extensión del concepto representativo en los tres poderes del Estado, está el sentido de la representación, al que aludíamos en párrafos anteriores. No es ajeno a ese sentido la composición misma de la palabra representación, que al derivarse de “representar” quiere decir “presentar de nuevo” (*re-presentar*) o “traer presente alguna cosa o alguien que no está presente” (el diccionario académico incluye en las última acepciones significados equivalentes al transcrito). Con esa significación, la doctrina italiana con Giovanni Sartori a la cabeza 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 representación no es imprescindible recurrir a un proceso eleccionario. Se dice a ese respecto que habría un proceso de transferencia, de personificación, de encarnación en 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 sin la representación. Para alcanzar la representatividad pueden utilizarse medios diversos, 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

La representación política.) Este autor destaca que *la electividad y la representatividad* no deben ser confundidas: “los órganos electivos, es cierto, no pueden dejar de ser representativos, pero los órganos representativos no son necesariamente electivos” (p. 128). Y con respecto a los jueces, dice: “si un órgano no es electivo, el titular es nombrado por otro órgano: pero el primero no representa al segundo, sino al Estado. Así los *jueces*, aún siendo designados por el jefe de Estado, como representante (no necesariamente electivo) del Poder Ejecutivo, no ejercen la justicia por delegación del rey o del presidente de la República, sino, al contrario, ellos la ejercen, y directamente, en nombre de la soberanía del Estado” (pp. 128 y 129). Según Jellinek, refiriéndose al Poder Ejecutivo y a los jueces, todos son representantes del pueblo “en no menor medida que los miembros de la legislatura”. *Cfr. Teoría del Estado*, pp. 436 y 437.

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 pretende alcanzar en la representación es la *responsabilidad* (segundo despliegue), entonces será imprescindible crear la relación entre el representante y el representando 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 debe ser considerado como el objeto central de los diversos esquemas de representación.⁶⁶ Las elecciones 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 aquellos que son legitimados para gobernar? No cabe duda, la respuesta es obvia.

En síntesis, la introducción del pensamiento de la escuela italiana vale en cuanto sirve para denunciar a la escuela alemana por el hecho de que

66 Véase la magnífica obra de Giovanni Sartori, traducida al portugués con el título de *A teoria da reperantação no estado representativo moderno*, que publicó la revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962, Facultad de Direito da Universidade de Minas Gerais. Sobre representación en cuanto *representatividad y responsabilidad*, el autor se ocupa en la p. 51 y ss. de la edición citada. Sartori coincide con Friedrich en que el objetivo central de todos los esquemas de representación es el modo de actuar 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” (p. 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” (p. 56). En otra parte, expresa Sartori: “Porque la soberanía popular puede reducir, 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” (p. 68). Acerca del poder continuo y *recurrente* sobre los representantes, véase Sartori, p. 78. Sobre la “presión simbólica” de los gobernados, véase Sartori, p. 82. Las traducciones de los párrafos transcritos son nuestras.

Sobre la *responsabilidad* como fundamentos de la representación, Véase Finer, Herman, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Tecnos, p. 274.

ésta agota a la representación en un mero acto de designación, cuando se trata —según los italianos— de todo un poder: *de un poder recurrente y continuo sobre el designado*. Así, el tema no se agota en la periodicidad de los mandatos (las renovaciones periódicas), sino que se plantea en toda su dimensión a partir de la crisis de “representatividad” *dentro* de los periodos en que se ejerce la representación.

V. BREVE HISTORIA DE LA REPRESENTACIÓN

Existen numerosas teorías que enuncian hipótesis acerca del origen de la representación política, haciendo oscilar ese dato en el espacio y en el tiempo a través de regiones opuestas y de siglos distantes. Pese a ello, pueden subrayarse tres posibilidades preferidas por los autores, según las cuales: 1) La representación habría nacido en las primitivas comarcas germánicas, perdurando más allá de las transformaciones históricas y de los ciclos de centralización. 2) La representación habría surgido en el seno del clero, especialmente en algunas órdenes (la Dominicana) que celebraron sus asambleas en marcos cada vez más extensos de las diócesis. 3) La representación fue practicada y tomó su carácter moderno en la vida política de Inglaterra, a través de un largo proceso durante el cual se produjo el tránsito *de la representación vinculada a la representación libre*, tal como hoy la conocemos. Esta tercera hipótesis es la cuenta con la confirmación de los hechos, ya que la historia ha recogido cada uno de los pasos del mencionado proceso evolutivo que, como todo proceso inglés, ha precedido empíricamente a la formulación de las doctrinas políticas respectivas. En efecto, creemos acertar si adoptamos como hipótesis de trabajo la afirmación del origen inglés de *la práctica* de la representación; y, a fin de concretar los aspectos salientes de su desarrollo, vamos a ordenar las principales etapas conocidas:

- 1) Durante el siglo XII se mantuvo la autoridad absoluta de los reyes normandos, que luego fue atenuándose con la audiencia de dichos reyes al *Concilium* de altos feudales. Ya a mediados del siglo XIII el *Magnum Concilium* precisó cada vez más sus funciones, pero todavía faltaban en él los representantes de los burgueses, o sea, de los “ciudadanos libres”.
- 2) Entre los años 1254-1264 fueron invitados a participar de esa reunión los representantes de *condados y burgos*; y al año siguiente

te, en 1265, fue *Simon de Monfort* quien reunió conjuntamente a los *lores* con los *burgueses*, en un Parlamento, frente a la voluntad de Enrique III.

- 3) Treinta años después, en 1295, se reúne el llamado *Parlamento modelo*, por convocatoria del rey Eduardo I, en forma directa a los *lores* y por medio de sus representantes a los “hombres libres”.
- 4) Entre 1322-1341 se produce el reagrupamiento en dos salas o Cámaras, a saber: una, que comprendía a los *lores* y a los *altos prelados*, que pasó a ser la *Cámara de los Lores*, con funciones integradoras de la actividad real y continuadoras de las propias del ya mencionado *Concilium Regis*;⁶⁷ otra, que agrupaba los *caballeros de los condados* y los *burgueses de las ciudades*, que pasó a ser la *Cámara de los Comunes*. El bajo clero optó por permanecer ajeno al precitado esquema, continuando sus reuniones en asambleas especiales.
- 5) En pasos subsiguientes, nace la figura del *speaker*, elegido por los comunes, para expresar al rey, las resoluciones de la Cámara; y los comunes comienzan a reunirse en una sala propia. Al comienzo, la Cámara formulaba “peticiones” al rey, pero después éstas se convirtieron en verdaderas proposiciones de leyes (*bills*); lo que fue convalidado definitivamente en el *Bill of Rights* de 1689.
- 6) Llegamos así a 1716, fecha clave para la inteligencia de la representación, ya que en ese momento los comunes se autoprorrogan el mandato, disponiendo que en el futuro su renovación tendría lugar cada siete años; es el *Septennial Act*, que señala el acta de

⁶⁷ La evolución de la representación política en Inglaterra puede verse, brevemente, en Paolo Biscaretti, *Derecho constitucional*, Tecnos, pp. 290-294.

Interesa destacar el aspecto práctico que actuó con causa de las primeras formas representativas. Al respecto Carl J. Friedrich dice: “De uno u otro modo, los grupos más importantes de la comunidad —a los que hogaño denominamos con frecuencia ‘clases’— estaban representados en asambleas convocadas por el monarca, por intermedio de su ‘ministro’, con la finalidad de conseguir el consentimiento de aquéllos para los impuestos o contribuciones extraordinarias. Tal cosa era necesaria porque el poco desarrollo de los sistemas administrativos centrales y la ausencia de medios efectivos de coacción hacían imposible la recaudación de tales impuestos sin la cooperación local” (*Cfr. Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, p. 255.) El mismo autor señala que en la evolución representativa, la convocatoria de los caballeros de los condados aparece en Inglaterra con anterioridad a la de los ciudadanos y burgueses, p. 262.

nacimiento del mandato libre (en la denominación de Max Weber). Los comunes producen una verdadera revolución en la figura representativa, dando fin a la representación vinculada y, con ella, a toda una estructura del Estado preconstitucional. Así tuvo lugar la *emancipación de las instrucciones* (cabe añadir que la ley de 1716 fue modificada en 1911, reduciendo los siete años a cinco, que es el periodo actual de los Comunes).

Desde el punto de vista sustancial, el proceso de la representación quedó resumido en un principio del derecho inglés, por el cual se articuló la necesaria participación del Parlamento en la aprobación de las leyes que imponían gravámenes o impuestos a los habitantes del reino: me refiero a la norma proveniente de la Carta magna de 1215, que se consagra en el *Tallagio nonm concedendo* y se confirma en ulteriores declaraciones del Parlamento, hasta quedar formulada en los términos “*No taxation without representation*” (no hay imposición sin representación). De ese principio hicieron los colonos americanos una bandera frente a la metrópoli, en las vísperas de la revolución de independencia, atacando los impuestos que la Corona pretendía establecer por su sola decisión (y en forma embrionaria, también figura ese principio en nuestra Acta del 25 de mayo de 1810, estableciendo las relaciones entre la Junta y el Cabildo a los efectos de la percepción de gravámenes). Así se encarnó la idea de la representación, exigiendo la participación de los *hombres libres* en los dos principales actos de soberanía del príncipe: la imposición de gravámenes y, también, el reclutamiento de tropas (contribución de propiedad y contribución de sangre). El gobierno “representativo” quedó definitivamente asegurado en la Constitución de los Estados Unidos sancionada en Filadelfia en 1787, es decir, con anterioridad a la Revolución francesa.

Veamos ahora el decurso de esta misma institución en la Europa continental y, más concretamente, en Francia, para extraer de la comparación algunas conclusiones reveladoras sobre la teoría (continental) y la práctica (insular) de la representación política. Como fecha de partida tomaremos el ocaso del siglo XIV, en que a la declinación del feudalismo siguió la frecuente reunión de “*Estados*” convocados por los príncipes recién triunfantes en la lucha contra los señores feudales. Hasta ese momento —durante la Edad Media— los atisbos de representación existentes tenían por común denominador el hecho de que el titulado “representante” no representaba a las personas *sino a las corporaciones*: a

nadie se le pudo ocurrir entre los siglos XII y XV que los representantes asumieran la representación del pueblo o de la nación, ya que *eran tan solo representantes de sus mandantes* y se regían por un *mandato imperativo*. La realidad era grupal y no individual.⁶⁸ Cuando aparece la reunión de los llamados “*Estados generales*”, en Francia, primero, la nobleza y el clero asisten por propio derecho (por sí) y el *tercer Estado* por medio de representantes (dado su elevado número: los burgueses); pero a partir de 1484 son los tres Estados que concurren por medio) de representantes: la nobleza, el clero y el Estado llano. En resumen: al comienzo fueron sólo dos Estados los participantes de las asambleas, la nobleza y el alto clero, *que actuaban por sí*; pero más tarde los príncipes hicieron intervenir al tercer Estado (con el propósito de equilibrar el predominio de los dos primeros), cuyos miembros —la burguesía— fueron *representados*; hasta que finalmente los tres Estados se valieron del mecanismo representativo a los efectos de su participación en dichas asambleas. La dimensión política de estos “Estados generales” fue en Francia —y en toda Europa continental— muy limitada, a diferencia del desarrollo que simultáneamente va a adquirir el Parlamento inglés. Puede recordarse en este punto que, si bien durante la reunión de los “Estados generales” los reyes retenían su facultad decisoria —que perdieron en Inglaterra—, fueron paulatinamente decayendo hasta el extremo de que entre 1614 y 1789 no mediaron convocatorias reales para su reunión (hasta la víspera de la Revolución francesa).

En grandes líneas, la diferencia entre las asambleas inglesas y las francesas surge a la vista. Mientras que en Inglaterra, desde un comienzo, los señores feudales manifestaron tendencias a la unión con los *hombres libres* de los burgos y los condados, para hacer frente al poder real en Francia quedaron separados los burgueses (el Estado llano) y los aristócratas (clero y nobleza) para beneficio del poder monárquico, que así se impuso ampliamente. Lores y comunes supieron aproximarse para la mejor defensa de sus intereses; nobles y llanos se enfrentaron entre sí para

68 Justo López, Mario glosa a Burdeau y nos recuerda: “en la Edad Media, el cuerpo social no se compone sino de colectividades; el individuo aislado no se concibe. El grupo encadena, y a la vez protege al individuo. De esa estructura del cuerpo social nace una filosofía política que sólo reconoce derechos a las colectividades. Se explica así que cuando los reyes debían llamar representantes de la colectividad a sus consejos, la representación fuera, lógicamente, de grupos y no de individuos. Por eso, no era imprescindible la elección ni se concebía el derecho de las minorías. Se trataba, simplemente, de voces capaces de hablar en nombre de los grupos”. *Cfr. Introducción a los estudios políticos*, Buenos Aires, Kapeluz, 1971, t. II, p. 442.

provecho del rey. Y así, al tiempo que la monarquía francesa conservaba intacta la suma del poder, la Corona inglesa fue viendo disminuir su *prerrogativa*, al punto que después de 1689 perdió dos derechos importantes que había conservado hasta entonces: el poder de ordenanza y el *ius dispensandi* (poderes para establecer normas y para excusar su cumplimiento y aplicación).

Esto explica que la dimensión de la *prerrogativa* sea calibrada por los autores con neto sentido decreciente: para Blackstone, era una especial preeminencia que tenía el rey sobre y por encima de todas las demás personas en virtud del *Common Law*, pero al margen de su curso ordinario en virtud de su dignidad real; para Dicey, era el residuo de la autoridad discrecional o arbitraria que en un tiempo dado estaba jurídicamente en manos de la Corona; y para Jennings son los poderes remanentes en el rey después de las revoluciones y sujetos a los estatutos que el Parlamento ha aprobado en virtud de su supremacía.

VI. LA QUIEBRA DEL MANDATO IMPERATIVO

Cuando mencionamos los tipos de representación según Max Weber, vimos que ese autor contemplaba la mutación de una representación vinculada a la representación libre, y que la primera de ellas estaba caracterizada por la vigencia del mandato imperativo. Esta clase de mandato fue, pues, el vínculo o nexo propio de las representaciones feudales, tanto en el caso de los procuradores de *villas o ciudades o burgos*, como en el caso de los representantes de ciertas *corporaciones* medievales (v. gr., en España e Inglaterra) y de los *estamentos* en general (v. gr., en Francia). En las tres variantes citadas, el mandato imperativo daba la impronta de la representación del grupo o distrito o estamento, cuya voluntad era siempre superior al individuo-representante y preexistía a él. En consecuencia, el representante estaba en todos los casos sujeto a las instrucciones de sus mandantes (la villa, el estamento, la corporación), a quienes debía rendir cuenta de su cometido; al propio tiempo que dichos comitentes tomaban a su cargo el pago de las dietas y de los traslados de sus mandatarios. Como puede apreciarse, la vinculación tenía caracteres de derecho privado y, consecuentemente, se regía por la ley civil: su forma instrumental eran los *cahiers*, que documentaban las instrucciones impartidas con respecto a cada una de las cuestiones que serían consideradas en la asamblea convocada por la autoridad real. Los mencionados cahiers fueron —se-

gún las más autorizadas opiniones doctrinarias— un grave obstáculo para el funcionamiento eficaz de los estados o asambleas, pues al preestablecer fijamente las posiciones en juego tornaban inútiles los debates (nadie iba a convencer a nadie) e imposibilitan la solución de cuestiones no previstas (pues era menester contar con un nuevo cahier o instrucciones a tal respecto). Esto es lo que Sartori ha llamado la concepción medieval del poder político como hecho patrimonial, en la que las relaciones de derecho público imitaban los esquemas del derecho privado, a través de elementos propios de las relaciones contractuales (en el caso del mandato imperativo, también existía el poder de revocación de ese mandato).

Los primeros en reaccionar contra las limitaciones del mandato imperativo fueron los mismos reyes, que veían así un contratiempo en la consolidación de sus poderes absolutos. En la medida en que los estados o asambleas debían prestar su aprobación para nuevos gravámenes y reclutamientos, no convenía al poder real que los mandantes impartieran instrucciones limitativas, sino que los representantes concurrieran a las reuniones con suficiente libertad hacia sus poderdantes para ser más fácilmente sometidos a la voluntad del monarca. Se fue produciendo así una situación paradójica, por la cual el mandato imperativo cedió paso al mandato libre; pero en vez que esa novación redundara en beneficio de una mayor libertad para los representados, el efecto fue la dominación de los representantes y a través de ellos la imposición de mayores contribuciones en beneficio de la Corona. Tal como destaca Max Weber, la disolución del mandato imperativo estuvo condicionada en gran medida por la actitud de los príncipes y, sobre todo, de los reyes de Francia, que exigían la libertad para los delegados a los “Estados generales” con el fin de que pudieran votar las propuestas del rey, ya que de otra suerte la existencia del mandato imperativo todo lo hubiera obstruido.⁶⁹ Fue por ello que en vísperas de la Revolución francesa, al convocar los “Estados generales”, el rey ordenó que los poderes debían ser amplios y generales; y una vez reunidos los estados, se declararon nulas las limitaciones de los representantes. Tiempo después, tras la prédica coincidente del abate Sieyès, la Constitución de 1791 proscribió las instrucciones, manteniéndose el nuevo principio en los documentos posteriores del constituciona-

⁶⁹ Cfr. Weber, Max, *op. cit.*, p. 237. Este autor sostiene que las entidades representativas, en su origen, no son necesariamente democráticas en el sentido de la igualdad de derechos electorales: “Se mostrará, por el contrario, que el suelo clásico para la existencia de una dominación parlamentaria suele ser una aristocracia o una plutocracia (así en Inglaterra)”. Cfr. p. 238.

lismo francés hasta nuestros días (p. ej., la ley electoral de 1875 prescribía que “todo mandato imperativo es nulo y sin ningún efecto”).

La incidencia de la eliminación del mandato imperativo fue muy grande en los cuerpos representativos, ya que se produjo una transformación fundamental con respecto a los primitivos órganos políticos *en que los representantes no estaban asociados a la responsabilidad del poder ni las asambleas eran órganos del poder en el Estado*. Por esa razón es que afirma Sartori que, al tiempo que concluye el mandato imperativo, los órganos representativos se transforman de organismos *externos* del Estado en órganos *internos* del mismo: la nueva representación nace en el momento en que una delegación de mandatarios encargados de negociar y de tratar con la Corona, *de parte adversaria del soberano se transforma en órgano del Estado*. De ahí en más, faltará muy poco para que las asambleas representativas asuman *una función diversa y ulterior*: no sólo la de *tutelar los intereses de los mandantes*, sino al mismo tiempo la de *gobernarlos*.⁷⁰

El mandato imperativo desapareció. Con él se fue un tipo de representación (la vinculada). Pero los términos “representación” y “mandato” se siguen utilizando, algunas veces con precisión y otras sin ese cuidado. La permanencia de las viejas denominaciones cumple la función de recordar la idea u objetivo perseguido por la institución representativa: *unir* de alguna forma a los gobernantes con los gobernados, tratando que los representantes se comporten de la manera como un mandatario debe comportarse con relación al mandante, es decir, *cuidando no de sus propios intereses sino de los ajenos*.⁷¹ Es por ello que en ese sentido creemos

70 Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 27 y 28; quien también expresa que “...al final de cuenta, todo lo que falta a la representación política con relación al instituto ‘civilístico’, es justamente aquello que permite transformar una relación mandante-mandatario que negaría el Estado, en una relación circular ciudadanos-Estado, de tal orden que si los ciudadanos se tornan un poder en el Estado, asimismo el Estado se mantiene como poder *sobre* los ciudadanos”, p. 85. La traducción del texto transcrito es nuestra.

71 Así lo expresa Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 15; quien comienza por señalar que se especifica a la representación como *política* “para advertir que no se trata de representación jurídica, esto es, más exactamente, de una relación que puede referirse al *instituto privado* del mandato. La representación política *no es*, en este sentido, una representación jurídica. Por esta razón, muchos afirman que —desde el punto de vista jurídico— la representación política no es una ‘verdadera’ representación”, p. 12. En otra parte, dice Sartori que “el uso de los vocablos representante y mandatario no está solo para señalar que el diputado es un representante cuyos poderes le son delegados por mandantes: sino para decir que *debería ser y que debería portarse* como tal. Hablando de ‘representación’, procuramos canalizar una idea y expresar una intención. Y focalizar la idea es importante, porque la representación política es, en última instancia, homenaje a una ‘idea’, a un precepto ético, cuya vigencia y efectividad son confiadas, en buena parte, a la presión deontológica, a la simple fuerza de un imperativo”, p. 81. La traducción de los textos transcritos es nuestra.

inapropiada la objeción que formula Hans Kelsen, cuando expresa que hablar de “mandato libre” es una *contradictio in adjecto* pues el concepto de “mandato” implica las ideas de vinculación e imperatividad”.⁷² Aun siendo así, debemos percibir que, cuando en la actualidad hablamos de la representación o, impropriamente, del mandato, con referencia al ámbito del derecho público, sólo hay una semejanza de nombres y de términos, pero nunca una analogía con las relaciones propias del derecho civil y de las figuras contractuales. Se trata entonces de una cuestión terminológica y de significados, en cuya virtud entendemos por *representación* una cosa que nada tiene que ver con la institución que durante el medievo funcionaba sobre el carril del mandato imperativo. Y si por costumbre se desliza la palabra *mandato*, también es cierto que no pensamos en el contrato, sino en el sobrenombre de una figura que ya tiene para la ciencia política su total autonomía conceptual y un claro sentido institucional. La idea moderna del “mandato libre” o representación política luce en toda su cabalidad del famoso “Discurso a los electores de Bristol”, pronunciado por el inglés Burke en 1774, o sea, con anterioridad a las elaboraciones doctrinarias de los revolucionarios franceses.⁷³

72 No obstante que las ideas de Kelsen fueron inicialmente expuestas en sus obras *Valor y esencia de la democracia y teoría del Estado*, la última formulación fue hecha en la *Teoría general del derecho y del Estado* (traducción de Eduardo García Maynez, 2a. ed., México, 1958), de la que puede extraerse una posición más atemperada en cuanto a la crítica de la representación se refiere. En efecto, Kelsen no niega la existencia de la representación *política*, sino que desconoce el carácter pretendidamente *jurídico* de ésta, desde el momento que la representación engendra una “responsabilidad” que es puramente política y no jurídica. Para que hubiera representación jurídica propiamente dicha, sería menester “que el representante se encuentre jurídicamente obligado a ejecutar la voluntad del representado, y que el cumplimiento de esta obligación se halle garantizada jurídicamente” (p. 344). Esa *garantía* típica es la facultad de *remoción*, que está ausente en la representación política; con lo que se produce una *independencia* del Parlamento con relación al pueblo, cuya función —como cuerpo electoral— se encuentra limitada a la creación del órgano legislativo. La representación política sería, pues, una *ficción*; “...si no hay ninguna garantía jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos, y éstos son jurídicamente independientes de los electores, no existe ninguna relación de representación o de mandato” (p. 345). En consecuencia, cuando se ataca al mandato imperativo como incompatible con la representación se está haciendo una cuestión ideológica y política con el fin de ocultar la situación real y mantener la ilusión de que el legislador es el pueblo, cuando en realidad —según Kelsen— la falta de mandato imperativo y de poder revocatorio *reemplazan* el principio democrático por el de la división del trabajo, p. 347.

73 En dicho discurso, Burke proclamaba: “...dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero instrucciones *imperativas*, *mandatos* que el diputado está obligado cierta e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y de su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo

En nuestro país, la desaparición del mandato imperativo acompañó al fin de las formas confederales ensayadas hasta la sanción de la Constitución de 1853-1860. La Constitución de Cádiz, de 1812, que tanta influencia tuvo en los comienzos de nuestra vida política, había abolido los poderes e instrucciones; e igual criterio siguieron las Constituciones latinoamericanas de esa época; pero, entre nosotros, el mandato imperativo estuvo presente —a través de “Instrucciones”— en la Asamblea General Constituyente de 1813 y —exceptuadas las Constituciones fallidas de 1819 y 1826— en todo el periodo confederal que sigue hasta la firma del Acuerdo de San Nicolás. En 1852 al contemplar los procedimientos para la reunión del Congreso General Constituyente dispuso: “...los diputados no tendrán mandato imperativo de ninguna clase” (artículo 60.). La Constitución nacional *adoptó* la forma *representativa* de gobierno (artículo 1o.), consagrando así la democracia indirecta como contenido de nuestra República, en la que todos los derechos nacen de esa forma republicana y del principio de la soberanía del pueblo (artículo 33). De esas declaraciones políticas que contienen nuestra ley fundamental, así como también de las normas que tratan de la organización de los poderes —en especial el artículo 37 cuando habla de *representantes elegidos directamente por el pueblo*—, se desprende que en nuestro régimen (que sigue a la doctrina clásica de la representación política) el *sufragio popular* sea el medio necesario para que funcione la representación política,⁷⁴ al mismo tiempo que el instrumento para operar la selección de la dirigencia política: por eso dice Duverger que la democracia es el gobierno de una elite surgida del pueblo. En muy ilustrativa expresión, alusiva al título de los detentadores del poder, se ha dicho que mientras en la autocracia “*él posee porque posee*”, en la democracia “*él posee porque el*

el orden y temor de nuestra Constitución. El Parlamento no es un *Congreso* de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino *una asamblea deliberante de una nación*, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino *un miembro del Parlamento...*”. Cfr. Burke, Edmund, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, pp. 311-313.

74 Es ilustrativo el siguiente párrafo de Sartori, aplicable al régimen constitucional argentino: “Es verdad que el mandato del diputado no es revocable a voluntad de sus representados, pero su irrevocabilidad no es inamovilidad, y se debe considerar que, para el efecto práctico, las elecciones periódicas corresponden a una ‘facultad intermitente de revocación’”. Cfr. *op. cit.*, p. 84; la última expresión está tomada de Carré de Malberg. La traducción del texto transcrito es nuestra.

pueblo quiere”;⁷⁵ vale decir, que para la primera forma no hay nexo forzoso entre la elección y la representación, admitiendo la posibilidad de una representación fuera de la elección; mientras que para la creencia democrática (la *legitimidad* democrática, que, como toda legitimidad, es una creencia, según Weber), la representación y la elección son complementos inseparables. Esto supone, desde luego, la existencia y el funcionamiento de partidos políticos, como instrumentos imprescindibles para alcanzar la representación; y del éxito y eficacia de esos partidos dependerá en gran medida la conquista de la *representatividad* y de la *responsabilidad* como despliegues de aquella institución; siendo siempre oportuna la advertencia de George Vedel: “Una democracia no puede vivir sin partidos organizados, pero puede morir por acción de los partidos”.

Antes de avanzar hacia otros temas es conveniente traer a colación otra norma de la Constitución nacional que se refiere a la representación: el artículo 22, según el cual “el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya a los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete delito de sedición”. Aparte de la reafirmación del sistema representativo que contiene, se ha querido ver en esta norma un impedimento para la procedencia en nuestro país de las formas semidirectas de democracia, como el referéndum, el plebiscito, la revocatoria y la iniciativa. Pese al disfavor que les merece a algunos autores el empleo de tales procedimientos semidirectos, creemos nosotros que la interpretación del artículo 22 no conduce a una conclusión negativa, sino que a esa conclusión se llega —para ciertas opiniones— como resultado de una valoración adversa a la consulta popular, a la que consideran inconveniente y hasta peligrosa. Basta con leer la fuente alberdiana del artículo citado, para darse cuenta que el sentido de la condenación es otro: el de extirpar las puebladas y los alzamientos cuarteleros.⁷⁶ La descon-

75 Las comparaciones “posesorias” pertenecen a Alberto A Natale, *Sistema representativo*, Enciclopedia Oméba, tomo XXV, p. 601. Se trata de un excelente estudio sobre el tema, muy preciso y claro, del mencionado profesor de derecho político de la Universidad Nacional de Rosario.

76 En el *Proyecto* de Alberdi se establecía: “Artículo 25. La fuerza armada no puede deliberar; su rol es completamente pasivo”. “Artículo 26. Toda persona o reunión de personas que asuma el título o representación del pueblo, se arroge sus derechos o peticiones a su nombre, comete sedición”. — “Artículo 27. Toda autoridad usurpada es ineficaz; sus actos son nulos. Toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de un ejército o de una reunión de pueblo, es nula de derecho

fianza hacia el referéndum parte del supuesto que siempre —o casi siempre— lo gana el que lo convoca (esto es una presunción *juris tantum*, es decir, de las que admiten prueba en contrario) y que los partidos pierden gravitación sobre el electorado desde el momento en que éste se inclinará con prescindencia de las directivas partidarias. La opción por *sí* o por *no* arrastra a los votantes con una fuerza tal que los emancipa de las orientaciones partidarias y hasta de sus lealtades preexistentes: el régimen que convoca a un referéndum puede crear su propio sistema de lealtades entre él y el electorado, más fácilmente que a través de una elección para formar una asamblea representativa. Estas condiciones se hacen más sensibles cuando se trata de un plebiscito, o sea, de una convocatoria para decidir acerca de una cuestión enteramente política, como por ejemplo, la forma de gobierno (ya no se trata de un simple contenido legislativo). De todos modos, cabe advertir que una cosa es que el pueblo deba votar para decidir sobre la forma de gobierno y muy otra es que vote por una opción en la que los términos son la aprobación de un determinado régimen constitucional o la caída en el vacío (o sea, la prosecución de una autocracia). Hay opciones por *sí* o por *no* que en la realidad política se traducen en una falsa opción entre *sí* o *sí...* Allí faltará la opción genuina imprescindible para que el planteo sea legítimo. Quizás en prevención de tales riesgos (que efectivamente se dieron con ulterioridad) los constituyentes franceses de 1793 impusieron como condición previa al referéndum la sanción representativa de la ley, que la consulta popular convalidaría: ése era el criterio de Rousseau, que parece impracticable como

y decrece de eficacia”. De estas normas se desprende que el propósito tenido en cuenta nada tiene que ver con la posibilidad constitucional de practicar formas semidirectas de democracia. Entre las opiniones *pesimistas* sobre las formas semidirectas de la democracia, hay que computar la de Giovanni Sartori, (*op. cit.*) cuando dice: “En verdad, todas las tentativas en el sentido de corregir la democracia indirecta (representativa), insertando en ella institutos de democracia directa, no fracasan sólo por dificultades técnicas; fracasan por el hecho perjudicial de que el electorado no responde en la forma exigida, por ser él (el electorado) despreocupado en exceso y desarticulado para poder formular decisiones y soluciones con relación a los problemas de gobierno por resolver” (p. 100, la traducción nos pertenece). Y más adelante dice: “Las elecciones son sin duda indispensables; pero son indispensables en un sentido exactamente opuesto al propuesto por el modelo clásico de democracia. En cuanto éste considera secundaria la elección de los representantes, con relación al hecho de ser llamado el electorado para decidir las cuestiones políticas, resulta como verdadero lo contrario: esto es, que las decisiones del electorado sobre las cuestiones políticas son inconsistentes, y por eso mismo secundarias, con relación al hecho de que la elección designa las personas que después tendrán que decidir”, p. 107.

Por su parte, Max Weber consideraba al *referéndum* como —esencialmente— “un instrumento de desconfianza frente a parlamentos corrompidos”. *Cfr. op. cit.*, p. 238.

procedimiento ordinario de las sanciones legislativas, pero que no es del todo descartable tratándose de reformas constitucionales.⁷⁷

VII. EL MUNDO TEÓRICO DE LA REPRESENTACIÓN

La extensión de este trabajo no permite desarrollar, ni siquiera citar, las numerosas fundamentaciones teóricas que se han desenvuelto en torno de la representación política. Por ello, nos atendremos a las principales líneas de pensamiento, que son suficientes para cumplir el objetivo de ubicación y crítica del instituto en análisis. Dijimos *ut supra* que la doctrina de la representación tiene como inicial proclamador al mismo autor de la doctrina del poder constituyente: el abate Sieyès; estableciéndose así una estrecha vinculación entre dos capítulos fundamentales del derecho público a la luz del constitucionalismo. Vamos pues a enunciar breve y sistemáticamente los puntos de la doctrina de Sieyès, junto con las glosas de algunos de sus seguidores:

77 Hemos sugerido la inserción del mecanismo del *referéndum* para los casos de reformas parciales de la Constitución nacional, en forma parecida a la existente en las Constituciones de Mendoza y de Buenos Aires. Nuestra propuesta es la siguiente:

Artículo 30. La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes, por iniciativa del Congreso o del Poder Ejecutivo. La necesidad de la reforma es declarada por el Congreso, que también fija su alcance; requiriéndose para ello el voto de las dos terceras partes, al menos, de los miembros de cada Cámara, reunidas en asamblea.

“Si la reforma es total, no se efectúa sino por una convención elegida por el pueblo al efecto; correspondiendo a una ley especial establecer en cada oportunidad el número de sus miembros, la forma de su funcionamiento y el plazo en que debe cumplir su cometido.

“Si la reforma es *parcial*, consistiendo en la enmienda de no más de cinco artículos de esta Constitución, es el Congreso quien, dentro de los noventa días de la declaración de la necesidad de la reforma formula su contenido, aprobándola en dos votaciones, separadas por un término no menor de veinte días requiriéndose en ambas el voto de dos terceras partes, al menos, de los miembros requiriéndose ambas el voto de dos terceras partes, al menos, de cada Cámara, reunidas separadamente. Las enmiendas así introducidas entran en vigencia una vez que resultan aprobadas por la mayoría absoluta de los votos válidos y afirmativos, en comicios populares celebrados al efecto dentro de los noventa días siguientes a la sanción del Congreso. Éste tiene a su cargo la publicación del texto.

“La regularidad del procedimiento de la reforma queda comprendida en los alcances del control de constitucionalidad de las normas.

“La Constitución no puede reformarse total ni parcialmente durante la vigencia del estado de sitio.

“El Congreso puede decidir en el acto de declaración de la necesidad de la reforma y de fijación de sus alcances, que siendo ésta parcial se le dé el trámite de una reforma total”. *Cfr.* Vanossi, Jorge Reinaldo, “Sugerencias para una eventual reforma constitucional”, *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, 1970, pp. 226 y 227.

- 1) El individuo o la persona es la unidad básica de la comunidad.
- 2) Esa comunidad necesita una voluntad común.
- 3) Los individuos confían el *ejercicio* de una *porción* de la voluntad común a *algunos* de entre ellos, pero *no transfieren* la voluntad común.
- 4) Los representantes lo son *de la nación* en su totalidad y la voluntad de la nación es el resultado de las voluntades individuales.
- 5) El *individuo* es la base de la representación política, en lugar del estamento, el gremio, la familia o la región.
- 6) El derecho a hacerse representar pertenece a los individuos sólo *a causa de las cualidades que les son comunes y no de aquellas que los diferencian* (igualdad); es el conjunto el representado y los representantes y no cada individuo.⁷⁸

Las ideas precedentes tuvieron una síntesis gráfica en la comparación de Mirabeau: la representación es como un mapa en escala, en que aparece la reproducción reducida del terreno político. Su consagración normativa tuvo lugar en la Constitución de 1791: “Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, *sino de la nación entera*”. En síntesis: los revolucionarios —cuyo mentor institucional era el abate Sieyès— vieron en la representación el instrumento de unificación de la voluntad nacional al mismo tiempo que el medio para procurar la legitimación de los gobernantes; de allí fundaron el sufragio igualitario y universal, constituyendo por ese medio las

78 Véase la obra de Justo López, Mario, *La representación política*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, pp. 14-18. El pensamiento de Sieyès vincula la representación con la relación entre el poder constituyente y los poderes constituidos, a través de una representación extraordinaria y otra ordinaria, respectivamente. La representación actúa para gobernar en el Estado y, antes, para sancionar las formas constitucionales del mismo. La representación unifica a la nación, eliminándose el esquema prerrevolucionario de los tres estamentos o estados: en adelante, el tercer Estado (llano) asumirá la soberanía y organizará el régimen del Estado, sobre la base de la igualdad política de los componentes individuales del conjunto nación. Para la comprensión cabal de estas ideas es menester la lectura de los capítulos 5 y 6 de *¿Qué es el tercer Estado?* (Buenos Aires, Americalee, 1943, con estudio preliminar de Francisco Ayala; pp. 101-161). En Sartori, obra citada, puede verse lo referente a la representación como instrumento de la unificación de la voluntad nacional, p. 23.

Cabe anotar la observación de Carré de Marlberg y de Sartori, en el sentido de que la representación establecida por la Revolución francesa fue individualista en principio, pero se tornó colectiva y corporativa en el fin, toda vez que lo representable en la nación no eran los individuos como tales sino *su universalidad* (véase Sartori, *op. cit.*, p. 54). Sin embargo, esta apreciación puede cambiar el sentido *libre* que los autores reconocen en la representación ideada por los franceses; y, así, el citado Sartori dice: “En la terminología usada por los constituyentes revolucionarios, la tesis es que los representados son soberanos, al paso que los representantes serían apenas ejecutores; los representados emanan luz propia, en tanto los representantes vivirían de luz refleja”, p. 97.

modernas asambleas representativas, expresivas de la soberanía del pueblo. Cabe apuntar —con Sartori— que los ingleses llegaron al mismo resultado pero prescindiendo del concepto de “soberanía” e invocando la representación del reino (sin usar el término “nación” ni “soberanía de la nación”). Después de la construcción doctrinaria del abate Sieyès (tan influenciada por las ideas contractualistas en boga), la altura mayor en la fundamentación teórica de la representación fue alcanzada por la posición *organicista*, en sus distintas vertientes y versiones. Antes, para el más autorizado expositor de la escuela alemana, Jellinek, había que distinguir tres órganos, a saber:

- a) El *pueblo*, que es un órgano *primario* del Estado.
- b) Los *poderes*, que actúan como órganos *secundarios* del Estado.
- c) Los *representantes*, que se manifiestan como *órganos de un órgano*.

Dentro de ese esquema, el *pueblo* no es un simple órgano de creación cuya función se termina con el nombramiento de los representantes, sino que a través de ese acto nace *una relación permanente* entre el representante y el pueblo en su unidad (no es el caso del emperador y del papa, que una vez elegidos se desligan y aún se exaltan sobre sus electores). Por lo demás, la decisión resultante de las votaciones que practican los órganos (poderes) importa un acto de voluntad jurídica *imputable* al ente colectivo *pueblo*.⁷⁹ Para otros autores que guardan fidelidad a la concepción organicista, como Gierke, Hauriou, Labanad y Carré de Malberg, el meollo de la cuestión radica en advertir que *no* existen dos voluntades distintas entre la nación y sus representantes, sino que se trata

79 “...aun cuando no existe una garantía segura de que el órgano de la voluntad del pueblo represente de una manera acertada políticamente la voluntad de éste, no obstante, las fuerzas e instituciones políticas, de consumo, hacen que la voluntad de un Parlamento que se hubiese desligado por entero del modo de pensar de un pueblo no pueda mantenerse largo tiempo fuera de la autoridad de aquél.

“La duración del periodo de la Legislatura, la disolución de las Cámaras por los gobiernos, la extensión y organización del sufragio, etcétera, no son sólo hechos y medios políticos, sino también jurídicos, para asegurar el carácter de la representación del pueblo como órgano de la voluntad del mismo”. *Cfr.* Jellinek, George *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954, p. 443; también citado por M. J. López.

Cabe señalar dentro de la doctrina alemana, el desprecio manifestado por Carl Schmitt contra la teoría organicista. Al respecto, dice en su *Teoría de la Constitución* (p. 247) que “la palabra *órgano* debe ser evitada aquí. Debe su privanza, en parte, al pretendido contraste frente a ideas mecanicistas e individualistas privadas, pero también, en parte, a una equívoca falta de claridad que permite disolver distinciones difíciles como representación de derecho público y de derecho privado, comisión, etcétera, en una penumbra general”.

de una sola voluntad. No hay dos personas distintas: representante y representado; sino una sola, que es el ente colectivo, ya que el órgano carece de personalidad. Por lo tanto, tampoco hay dos voluntades, sino una sola: *la de la persona colectiva*, que es creada y expresada *por el órgano*. Para los autores mencionados, no existe un proceso de representación que signifique la presentación real de una voluntad preexistente, *sino que los órganos del Estado son quienes crean la voluntad estatal*.⁸⁰

De los autores recién mencionados, Hauriou expone una ampliación de fundamentos al tiempo que formula algunas rectificaciones a la teoría del órgano. Se trata de lo siguiente, en síntesis del pensamiento del más grande iuspublicista de comienzos de este siglo.⁸¹ Partiendo de la creencia de que la organización representativa del Estado hace de éste un cuerpo constituido —un *corpus*— y que la organización representativa equivale a una “incorporación”, estima que la doctrina alemana sería correcta, pero con el complemento y el correctivo de la idea francesa de la representación, de tal suerte que los *órganos* sean concebidos simultáneamente como *representantes* (denominándolos *órganos representativos*). Según Hauriou, el error consiste en creer que un cuerpo constituido como el Estado no es más que *un sistema de órganos*, cuando además de esto es *un grupo de individuos*, no todos los cuales son órganos. Como consecuencia de lo dicho, resulta que el Estado no es solamente *un conjunto de gobernantes*, sino también *un conjunto de gobernados*, siendo éstos un grupo más

80 Esta corriente doctrinaria estima que los *órganos* son los productores de la decisión estatal, ellos quieren por la nación, de la misma manera que en las personas jurídicas son los órganos quienes toman las decisiones que obligan a la sociedad. Según Giovanni Sartori, la utilidad de la teoría del órgano radica —para el jurista— en poder considerar el órgano del Estado en términos puramente impersonales y funcionales, con abstracción de los sujetos-personas que formulan la voluntad del Estado. Así, la teoría organicista intenta eliminar el factor *subjetivo* de la representación, y evita que toda la teoría de la representación deba remitirse al problema de la *elección*, que es una cuestión referente al modo cómo fue *investido* el representante (*op. cit.*, p. 64). En cambio, Duguit (también citado por Sartori) rechaza la teoría del órgano por considerarla el origen de un círculo vicioso: “Admitamos que los órganos directos deriven directamente de la Constitución. Esta Constitución emana del Estado... y para expresar su voluntad el Estado... precisa por lo menos de un órgano. Por lo tanto, los órganos directos son creados por el órgano del Estado competente para formar la Constitución. Pero aquel órgano Constituyente, ¿de dónde viene?, ¿será él también un órgano creado por otro órgano? Y así en más ¿dónde encontrar pues, el verdadero órgano directo y primario, el primer órgano creador? Yo no veo sino órganos creados, y el verdadero problema del derecho público es el de identificar el órgano realmente creador. La teoría jurídico-orgánica no lo menciona, y así se forma un círculo vicioso”. Citado por Sartori, *op. cit.*, p. 63. La traducción de los párrafos transcritos es nuestra.

81 Véase en detalle: Hauriou, Maurice, “El régimen representativo”, *Derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, pp. 221-244.

comprendido que el de aquéllos en cuanto a que los mismos gobernantes son en determinadas posiciones gobernados. Por ende, el Estado reside en los gobernados mucho más que en el grupo de los gobernantes: en los primeros reside la propiedad de la empresa del Estado, lo mismo que en los accionistas reside la empresa de un banco.

De lo anterior extrae Hauriou que el Estado moderno está constituido en muchos aspectos *como una sociedad por acciones*, siendo los accionistas súbditos, los copropietarios de la empresa. Y, como en toda empresa, pueden existir relaciones jurídicas entre el grupo de los gobernados y los gobernantes, semejantes a las que existen entre accionistas y administradores de una sociedad por acciones, *pero tales relaciones no son de mandato, sino de gestión de negocios*:

Representación = no mandato (pues los gobernados no tienen capacidad de contratar hasta el momento de hacerse representar).

Representación = *gestión de negocios* (a cargo de los representantes).

Este esquema se completa con la afirmación de Hauriou en el sentido de que los representantes se determinarán espontáneamente a *gestionar* la empresa del Estado en nombre de los gobernados, lo cual les permitirá *conservar su autonomía*. En cuanto a los gobernados, propietarios de la cosa que se gestiona, participarán de diversos modos en esta operación de gestión y, bajo la forma electoral, *consentirán la candidatura de los representantes*. Así, en definitiva, para la posición de Hauriou habrá que distinguir dos clases de sujetos:

- 1) Los “*órganos representativos*”, que serán todos los órganos del Estado con alguna *iniciativa*, a ser considerados como gestores de negocios.
- 2) Los “*simples agentes*”, que son los funcionarios que carecen de iniciativa, que no toman por sí mismos decisión ejecutoria, limitándose a preparar las decisiones o a ejecutarlas. La diferencia entre unos y otros parece estar en la capacidad de iniciativa.

Encontramos a la teoría de Hauriou el enorme déficit de que su fundamentación parte de una total y absoluta analogía con figuras del derecho privado y, dentro de éste, del derecho comercial. Más concretamente, el Estado sería una sociedad anónima y los representantes actuarían como gesto-

res de negocios. Ya hemos expresado nuestro punto de vista adverso a las asimilaciones con figuras de otras ramas del derecho, por lo menos en esta materia tan delicada del *ministerio* de la representación. Reafirmamos ese punto de vista, con la certeza de que tales equiparaciones no sirven ni para comprender el sentido de la representación política ni para hacer una útil aplicación en los múltiples problemas que esa institución conlleva. Creer que los ciudadanos son accionistas del Estado —y partir de ese presupuesto— equivale a trasladar la óptica del derecho público a un plano completamente divorciado de las sólidas verificaciones de la ciencia política: significa tanto como negar la existencia misma de una teoría del Estado, autónoma y científica. Es por eso que nos apartamos de la explicación de Hauriou y seguimos, a continuación, por otros rumbos. La moderna doctrina italiana ha hecho su aporte en la materia. Y debemos confesar que su enfoque es más potable y asequible para una concepción jurídica del problema. En la línea de la escuela del ordenamiento jurídico (precursor: Orlando; expositor: Santi Romano) y plenamente adherido al conocimiento de las instituciones como método del derecho constitucional, el maestro Paolo Biscaretti explica que la representación política entra en la categoría genérica de la *representación de intereses*, que se da cuando un sujeto actúa en nombre propio pero en interés de otro. Para este autor, la representación política es *diferente* de cualquier institución de derecho privado (en esto es terminante su aseveración, que compartimos). La representación política aparece como representación integral y genérica de los más distintos intereses de una colectividad concreta y, por esto, es eminentemente representación de intereses generales o políticos, es decir, de intereses de toda la colectividad popular.⁸²

Claramente se observa que los “intereses” a que se refiere Biscaretti no están concebidos a la manera de la llamada representación funcional, sino que la “generalidad” que los connota revela la filiación política del encuadre en que se desenvuelve la representación. El reconocimiento a los intereses está indicando, que la representación no existe como fenómeno químicamente puro y neutro, toda vez que sus manifestaciones

82 Véase Biscaretti, Paolo *Derecho constitucional*, Tecnos, pp. 293-305. Para este autor, la *responsabilidad política* es una garantía para los fines del mantenimiento de la *homogeneidad de intereses* que debe mediar entre la colectividad y el órgano definido por ley como representativo. Esa “responsabilidad política” juega en el momento de la *disolución* de la Cámara, en los regímenes parlamentarios. Para hacer efectiva la responsabilidad, estima Biscaretti que no se ha encontrado hasta hoy un procedimiento eficaz menor que el de las *elecciones populares*.

reposan sobre el lecho inevitable de las gravitaciones que condicionan a todo proceso político: también aquí vale —mutatis mutandis— la afirmación de Ihering, según la cual el “interés” es la medida de todas las acciones.

VIII. EL COMPROMISO POLÍTICO DE LA REPRESENTACIÓN

La crítica de la representación política ha sido emprendida desde varios ángulos doctrinarios; en algunos casos con el propósito de expresar una desconfianza hacia la institución, como lo hizo Rousseau:⁸³ en otros casos para estampearle el mote de una pura ficción, como es el sentir de Hans Kelsen;⁸⁴ y otros para denunciar el sentido de compromiso axiológico.

83 En la doctrina de Rousseau, el pueblo no puede ser representado en el Poder Legislativo, aunque puede serlo en el Poder Ejecutivo. Para el pensador ginebrino, la *soberanía* se agota en el acto legislativo. La soberanía consiste esencialmente, en la *voluntad general*, y la voluntad no se representa, además que la soberanía no puede estar representada, por la misma razón de que no puede ser enajenada. Rousseau sostiene que en la preparación de la ley debe regir *el mandato imperativo*; y que, luego, procede la *ratificación popular* de la sanción legislativa: toda ley no ratificada por el pueblo es nula, no es ley. Y descalificando al sistema inglés, señala Rousseau que el pueblo de ese país cree ser libre, pero se engaña, pues no es libre sino durante la elección de los miembros del Parlamento, para en seguida volver a esclavizarse. El origen de la representación hay que buscarlo —según Rousseau— en “el enfriamiento del amor a la patria, la actividad del interés privado, la inmensidad de los Estados, las conquistas, los abusos de gobierno...”; y, como principio general, él cree que: “cuanto mejor constituido se encuentra el Estado, más los asuntos públicos dominan sobre los privados en el alma de los ciudadanos” (cfr. “De los diputados o representantes” *Del contrato social*, México-Buenos Aires, Cajica, 1957, pp. 163-168). Según Carl J. Friedrich, la hostilidad de Rousseau contra la representación “...tuvo su origen en el hecho de que su gran antagonista, Hobbes, le había dado un papel muy prominente en su sistema político. Además, los pequeños cantones de democracia directa en su tierra natal, Suiza, le daban un modelo vivo de participación activa de los ciudadanos en el gobierno, participación que subsiste en nuestros días”. Cfr. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, p. 253.

84 Para Hans Kelsen, la representación es pura *ficción*: la independencia real del Parlamento respecto de la voluntad popular se disimula diciendo que cada diputado es el representante de todo el pueblo, pero que “todo el pueblo” es mudo. Tales observaciones de Kelsen, expuestas en su *Teoría del Estado* (en la década del treinta), fueron suavizadas en la más reciente obra *Teoría general del derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Maynez, 2a. ed., México, 1958. Para aclarar el sentido que Kelsen atribuye a la representación, como figura *política* antes que *jurídica*, transcribimos el siguiente párrafo de la segunda obra mencionada:

“Si es democrático que la legislación sea ejercitada por el pueblo y si, por razones técnicas, es imposible establecer una democracia directa y resulta necesario conferir la función legislativa a un Parlamento de elección popular, entonces será democrático garantizar hasta donde sea posible que la actividad de cada miembro del Parlamento refleje la voluntad de los electores. El llamado mandato imperativo y la remoción de los funcionarios electos son instituciones democráticas, si el cuerpo electoral se encuentra democráticamente organizado. La independencia jurídica del Parlamento

gico-político que respiran los organismos fundados en la representación. Éste último caso es de Carl Schmitt, para quien no escapa el estrecho lazo de unión entre esta institución y los dogmas del liberalismo político. Veremos con el mayor detalle sus disecciones críticas, que merecen el cuidado de un análisis en el conjunto del pensamiento del autor. Según éste, la constitución del moderno Estado burgués de derecho es siempre *una Constitución mixta*, en el sentido de que está compuesta de dos elementos: 1) El elemento propio del *Estado de derecho*, dado por la suma de los derechos fundamentales y la división de poderes (que por sí solos no constituyen forma de gobierno alguna); y 2) un elemento de *principios político-formales*, ya que en toda Constitución se encuentran ligados y mezclados entre sí distintos principios y elementos (democracia, monarquía y aristocracia). De ahí, que la diversidad de formas políticas se basa en que hay *dos* principios de estructura política contrapuestos, de cuya realización ha de recibir su forma concreta toda unidad política.⁸⁵ Entonces, *el pueblo* puede alcanzar y mantener de dos modos distintos la situación de la unidad política:

- Por IDENTIDAD (pueblo = sujeto del poder constituyente = plebiscito).
- Por REPRESENTACIÓN (monarquía absoluta).

En adelante, el razonamiento de Schmitt se orientará a demostrar: *a)* que no hay Estado alguno sin representación; *b)* que no hay Estado sin elementos estructurales del principio de identidad.

frente al cuerpo electoral sólo puede justificarse mediante la opinión de que el Poder Legislativo, se halla mejor organizado cuando el principio democrático de que el legislador debe ser el pueblo, no es llevado al extremo. La independencia jurídica del Parlamento frente al pueblo significa que el principio de la democracia es, en cierta medida, reemplazado por el de la división del trabajo. A fin de ocultar esta desviación de un principio a otro, úsase la ficción de que el Parlamento “representa al pueblo”. *Cfr. op. cit.*, p. 347.

85 Véase Schmitt, Carl, “Teoría de la Constitución”, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, s/f, pp. 236 y ss. Véase p. 241. Allí dice el autor que: “...tan pronto como se produce el convencimiento de que en el marco de la actividad parlamentaria lo que se desenvuelve a la luz del día es sólo una formalidad vacía, y las decisiones recaen a espaldas de lo público, podrá quizá el Parlamento cumplir todavía algunas funciones útiles, pero ha dejado de ser representante de la unidad política del pueblo” (p. 241). Merece destacarse que Max Weber no dista de pensar lo mismo, cuando dice: “Hasta qué punto los miembros del Parlamento se consideraban, hasta la reforma electoral de 1867, como un *estamento* privilegiado, nada lo demuestra más claramente que la prohibición rigurosa de la publicidad todavía a mediados del siglo XVIII subsistían graves sanciones para los periódicos que dieran noticias de las sesiones”; (*cfr. ibidem*, p. 237). Weber está aludiendo a Inglaterra.

Pero antes de entrar en *la dualidad identidad-representación*, debemos repasar algunas de las características que Schmitt asigna a la representación. Tales son:

- A) La representación no puede tener lugar más que en la esfera de lo público (así, tratándose de sesiones secretas, éstas no tienen carácter representativo).
- B) La representación no es un fenómeno de carácter normativo no es un procedimiento, *sino algo existencial*. Representar es hacer perceptible y actualizar un ser imperceptible mediante un ser de presencia pública. La dialéctica del concepto está en que se supone como presente lo imperceptible, al mismo tiempo que se le hace presente.⁸⁶
- C) La *unidad política* es representada como *un todo*. Todo gobierno auténtico representa la unidad política de un pueblo.⁸⁷
- D) El representante es *independiente*; por eso no es ni funcionario ni agente, ni comisionado.⁸⁸
- E) También el *príncipe absoluto* es sólo representante de la unidad política del pueblo: *él sólo representa al Estado*.

Ahora estamos en mejores condiciones para volver a considerar la dualidad representación-identidad, según el pensamiento de Schmitt. Y, así, tenemos que:

- a) La aplicación del principio de *IDENTIDAD* significa una tendencia: al *mínimum* de gobierno. Hay homogeneidad del pueblo: todos están conformes, todos quieren lo mismo, no hay discusiones ni contraposiciones. El *peligro* de una radical aplicación del principio de identidad estriba en que ha de fingirse el supuesto esencial: la sustancial homogeneidad del pueblo.⁸⁹
- b) Por el contrario, un *máximo* de *REPRESENTACIÓN* significaría un *máximo* de gobierno (se arreglaría con un *mínimo* de homogeneidad).

86 Cfr. *ibidem*, p. 242.

87 Cfr. *ibidem*, p. 245. Dice el autor que "...sólo quien *gobierna* tiene parte en la representación"; y que "...el gobierno se distingue de la administración y de la gestión de negocios en que representa y concreta el principio espiritual de la existencia política".

88 Cfr. *ibidem*, p. 246. El autor recuerda lo afirmado por la Constitución francesa de 1791: "Las personas a quienes se confía la administración del Estado no tienen carácter representativo. Son agentes"; y lo dicho en la Constitución alemana de 1919: "Los funcionarios son servidores de la comunidad" (por ende, no son representantes).

89 Cfr. *ibidem*, pp. 248 y 249.

El *peligro* consiste en que en este caso es ignorado el sujeto de la unidad política: el pueblo, perdiendo su contenido el Estado, que no es nunca más que un pueblo en situación de unidad política.⁹⁰

— Primera conclusión de Schmitt: no puede decirse que la *burguesía* cuando luchaba por el Estado de derecho prefiriera definitivamente uno de los dos principios políticos: *IDENTIDAD* o *REPRESENTACIÓN*. *Luchaba contra toda especie de absolutismo estatal, tanto contra una democracia absoluta como contra una monarquía absoluta; contra la IDENTIDAD extrema, como contra la extrema REPRESENTACIÓN.*⁹¹

— Segunda conclusión de Schmitt: la forma política de la aristocracia se distingue de la democracia en que por contraste con su *IDENTIDAD* inmediata se basa en una *REPRESENTACIÓN*; pero por otra parte evita una representación tan absoluta y absorbente como la representación mediante un único hombre (la monarquía). Solo con relación y en contraste respecto de la monarquía absoluta podía el Parlamento aparecer como algo democrático.⁹²

— Tercera conclusión de Schmitt: la llamada *democracia representativa* es una típica forma mixta, de compromiso y de moderación (que responde al principio de la aristocracia en Montesquieu). La democracia representativa *no es una subespecie de la democracia. Lo representativo es precisamente lo no democrático en esa democracia.*⁹³

— Cuarta conclusión de Schmitt: en tanto que el Parlamento es una representación de la unidad política, se encuentra en contraposición con la democracia; pero hay que distinguir *dos* momentos: 1) cuando se luchaba contra el monarca absoluto (que era el representante de la unidad política), el Parlamento aparecía frente a aquél, como representante del pueblo (pero no representaba la unidad política), y 2) desde que el Parlamento *cesa de representar frente al rey*, se ve colocado ante la tarea política de representar *la unidad política frente al pueblo*, es decir, a sus propios electores, manteniéndose independientes de ellos.⁹⁴

90 *Ibidem*, p. 249.

91 *Cfr. ibidem*, p. 251. Dice el autor: “El diputado es, para la idea del viejo liberalismo, un hombre seleccionando por su inteligencia y preparación para cuidar sólo del todo político en cuanto tal. Este tipo ideal de diputado merece ser considerado para la teoría constitucional, pues de él recibe el Parlamento la significación de *elite* representativa...”.

92 *Cfr. ibidem*, p. 252.

93 *Cfr. ibidem*, p. 253.

94 *Cfr. ibidem*, pp. 253 y 254. Dice luego: “En tanto que organizaciones permanentes de partido

En definitiva, compartimos la opinión de López, quien estima que para Carl Schmitt la *representación*, es utilizada como freno o contrapeso frente al pueblo, del mismo modo que la idea de nación lo era frente al rey. Como es notorio, Schmitt atribuye a la doctrina de la representación política un carácter aristocratizante.⁹⁵ Aunque podemos acotar que ningún régimen político conocido ha querido abjurar de su pretendida condición representativa, cualquier que sea su naturaleza (*sic*). Es que de igual manera que con la *democracia*, ocurre con la *representación* que para las valoraciones medias admitidas resulta ya muy difícil renegar de ellas como metas de la sociedad políticamente organizada: confesarse antidemocrático o no representativo es un disvalor que depara rechazos u oposiciones riesgosas para la firmeza y aceptación de cualquier sistema de lealtades.

Por ello, ciertos regímenes y ciertos predicadores prefieren con respecto a las palabras “sagradas”, no el repudio pero sí el “vaciamiento” de sus contenidos, a fin de operar una suerte de transvasamiento de sentidos y significados hacia el ámbito de la nueva ideología que ha de instrumentar esas palabras: *ad usum delphini*. En última instancia, el trecho a recorrer oscila siempre entre la representación política de la democracia indirecta (soberanía popular: un hombre vale un voto) y el representante solitario del autócrata mismo (Hobbes).

IX. REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Las ideas de representación y de participación están vinculadas entre sí por su origen y por su desenvolvimiento histórico, a través de una relación que tan solo ciertas opiniones parcializadas han querido exhibir como de oposición o exclusión. Como veremos en seguida, el uso legítimo de la palabra *participación* no tiene connotaciones de reemplazo o sustitución de la representación política, sino por el contrario, de implementación y complemento con la idea de un proceso político regido por bases democráticas. Para verificarlo, es menester acudir al autor que en

dominan el Parlamento, como entidades firmes siempre presentes, se encuentra aquél sometido a las consecuencias de la democracia directa, y ya no es representante”.

95 Véase Justo López, Mario, *La representación política*, Abeledo-Perrot, 1959, p. 22. Asimismo, *Introducción a los estudios políticos*, Buenos Aires, Kapeulus, 1971, pp. 429 y 420. “La idea de la representación como mero espejo o reproducción de la supuesta voluntad popular, además de ser falsa (porque expresa una imposibilidad), constituye una farsa”, p. 431.

su momento hizo uso del término *participación* en el derecho público, a propósito —precisamente— del funcionamiento de los mecanismos representativos. Ese autor es el ya recordado Maurice Hauriou, de quien vamos a extraer lo sustancial de su pensamiento en el tema.

Ante todo, hay que tener presente que según Hauriou la representación transforma los sujetos pasivos e indiferentes de los principados primitivos en ciudadano conscientes; y que por esa virtud, el *ciudadano* se distingue del simple súbdito en que ha reflexionado sobre la cosa pública, y esta reflexión le permite reaccionar. Luego, dicho autor subraya el rol que las *ideas* cumplen en la organización política de la sociedad,⁹⁶ para concluir que los grupos políticos tienen necesidad de crisis periódicas de *comunidad en una idea*: esas crisis dan lugar a ceremonias y procedimientos que finalmente se traducen en la *participación* en un mismo acto. Así como la religión ha satisfecho esta necesidad a través de las festividades y las ceremonias religiosas, que haciendo participar a los fieles en la celebración de un mismo acto de culto, les hacen comulgar con la idea de Dios; también la idea de Estado necesita un culto, a fin de que la celebración de las ceremonias haga comulgar en ella a los ciudadanos. Este símil de comuniones le sirve a Hauriou para sentenciar que, del mismo modo que las ceremonias religiosas producen *efectos sacramentales*, las ceremonias oficiales del culto del Estado producen *efectos jurídicos*.⁹⁷ ¿Cuál es el sentido de éstas ceremonias laicas? ¿Qué finalidades tienen en la vida del Estado? La respuesta surge de otro párrafo de Hauriou: estas ceremonias se consagran a la organización misma o al funcionamiento de los organismos del Estado, y se proponen hacer jurídicas esta organización y este funcionamiento, asociando a ellos a los ciudadanos. ¿Y cuáles son esos actos de *participación*? Sin rodeos, Hauriou revela el secreto de la cuestión: *las ceremonias principales de este género son las elecciones populares y las deliberaciones de las asambleas, o sea, operaciones colegiales del poder mayoritario*.⁹⁸

96 Cfr. Hauriou, Maurice, *Derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, pp. 226 y ss. Dice Hauriou que esas poblaciones constituyen una materia reelaborada por la idea: la *idea* es lo que permite elevarse a una concepción del interés general y organizar instituciones públicas: la *idea* permite la organización de las operaciones representativas que acantonan la vida política en procedimientos jurídicos colectivos, p. 227.

97 *Idem*.

98 Observa Hauriou que también hay operaciones del poder minoritario que se realizan *en participación* y, por consecuencia, entrañan ciertos procedimientos: cuantas veces existe separación de poderes y de órganos, cooperando —no obstante— unos y otros a la misma decisión, hay una

Llegamos así al punto óptimo de nuestro argumento inicial, de la mención del pensamiento de Hauriou, que fue uno de los iniciadores de la temática “participacionista”, se desprende con claridad que no hay antinomia representación-participación; por el contrario, para dicho autor la primera forma de participación es la *elección*, es decir, que no se alcanza la participación si no media un proceso eleccionario; *no hay participación sin representación*. La participación supone en primer término el funcionamiento de organismos representativos surgidos de un proceso eleccionario, político y no corporativo.

A nuestro entender, ha sido más afortunado el símil religioso que formula Hauriou para estudiar la relación participación-representación, que sus analogías con el derecho comercial a que recurre para buscar la naturaleza del Estado.

Ya que con motivo de glosar el pensamiento del jurista francés hemos introducido el tema de las *elecciones*, es dable recordar que la escuela italiana también ha formulado sus puntos de vista en la materia, que —como en otros casos— no pueden ser desatendidos si se quiere hacer un análisis completo de la institución representativa. Veamos muy brevemente el hilo de este pensamiento. Para Sartori, *la sola investidura electoral no es suficiente para determinar la representación*, toda vez que ésta *implica ideas*: en última instancia, la representación es una interpretación, un módulo mental y de comportamiento. Y acá vienen las dos condiciones que Sartori estima imprescindibles para la producción del fenómeno representativo a saber:

- 1) Que para actuar como representante es preciso sentirse tal, es decir, *sentirse representante*; y, por ello, es preciso que la “atmósfera simbólica” ejerza presión y se imponga, que exista siempre una relación efectiva entre el representante y el electorado.
- 2) Que el pueblo tiene también que *sentirse representado*: tiene que darse un cierto grado de proximidad y de confianza; aunque mu-

ceremonia o un procedimiento que asegure la *participación* (p. 227). Y ejemplifica: “Toda elección se hace en nombre del pueblo, con el fin de representar a éste; se considera que la ha decidido el pueblo entero, cuando en realidad la ha decidido una mayoría... Toda decisión de una asamblea se toma en nombre de la asamblea entera y representa la voluntad de ésta, cuando en realidad se ha tomado por mayoría de votos. Toda ley es adoptada por las Cámaras en nombre del Estado, y llega a ser una ley del Estado; todo juicio de un tribunal, después de deliberación colegial, y, de ordinario, por simple mayoría, se emite en nombre del pueblo francés, etcétera”. *Cfr. ibidem*, p. 228.

chas veces no se le percibe a nivel racional, sino en el plano inconsciente de las semejanzas y afinidades de origen (¡queremos que el representante sea uno como nosotros, que sea uno más..!).

En la obtención de estas condiciones cumplen un papel fundamental los partidos políticos, verdaderos artífices del éxito o del fracaso de las formas representativas. Si antes dijimos que —según Hauriou— no puede haber participación sin representación y elección, ahora podemos afirmar que ni la participación, ni la representación, ni la elección, tienen sentido sino a través de la salud del régimen de partidos políticos en el Estado. Tiene razón Sartori cuando advierte: son los partidos que piensan para los electores, son los representantes que piensa por los representados; desde que en muchísimos casos los representantes deciden problemas sobre los cuales los representados no tienen ninguna idea o preferencia.⁹⁹

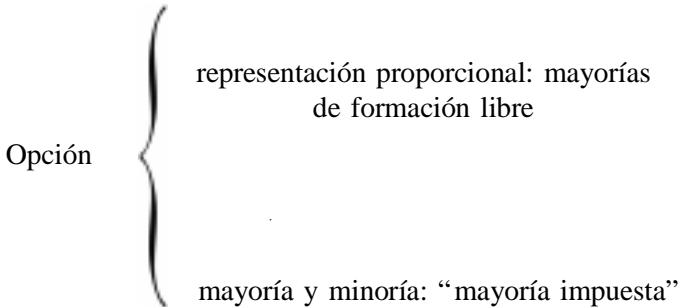
El segundo secreto del éxito consiste en el acierto del régimen electoral que se adopte. Hay quienes piensan que el fracaso de algunas democracias se precipitó por la disfuncionalidad del régimen electoral empleado, como el caso de Alemania bajo la República de Weimar, según Friedrich.¹⁰⁰ Sin pretender generalizar demasiado la tesis, creemos que el régimen electoral fue un serio factor coadyuvante en la crisis de las instituciones representativas argentinas: somos adversos al sistema de representación proporcional; y también en esto nos apoyamos en las agudas implicancias sugeridas por el ya citado Sartori. En efecto, retomando los despliegues

99 Véase Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 48, 108, 118 y 120. Sartori se refiere aquí a un sentimiento de *pertenencia*: la representación como *pertenencia*. Luego expresa Sartori: “Tenemos pues que el papel de los simples ciudadanos en la actividad de gobierno es *negativo*, pasivo y no positivo. Ninguna democracia es un tipo de organización política *guiada* por el electorado: es, cuanto mucho, un sistema *controlado* por electores que votan. Es pues siempre el representante que *quiere* por los representados, y es solamente en el momento que un Parlamento delibera, que la voluntad del electorado gana expresión y una articulación adecuada”. *Cfr. op. cit.*, p. 109. La traducción de los párrafos transcritos es nuestra.

Biscaretti señala que hay supuestos excepcionales en los que se prescinde de las elecciones, debido a que determinadas circunstancias impiden practicar las consultas electorales regulares. En tales casos, añade, se trata de constituir cuerpos de alguna manera representativos, de carácter transitorio y con funciones consultivas: como ejemplo, menciona la consulta nacional, en Italia, en los años 1945 y 1946, al producirse la caída del fascismo (*Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, p. 302). En nuestro país, podemos mencionar, como ejemplos de situaciones parecidas, *el consejo de Estado* que el acuerdo de San Nicolás autorizó a formar por parte del director provisto, general Urquiza; y la junta Consultiva Nacional, creada por el gobierno provisional de 1955.

100 Véase Friedrich, Carl J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, pp. 281 y ss. Estimamos de gran valor e interés las observaciones que formula Friedrich en esas páginas de su obra, donde llega a compartir la afirmación de “que la representación proporcional *causó* la catástrofe alemana”, p. 283.

de representatividad y de responsabilidad que atribuye a la representación, el autor italiano distingue los sistemas de representación proporcional de los sistemas de mayoría y minoría:



- Representación proporcional se llega a la formación de un Parlamento muy representativo (*representatividad*), pero difícilmente a un gobierno sólido y eficiente, ya que la *responsabilidad* se diluye en el anonimato de la asamblea.
- *Mayoría y minoría* se llega a la integración de una asamblea con menor grado de *representatividad*, pero que permite la formación de un gobierno más sólido, estable y *responsable*.

En síntesis, para Sartori las diferencias se manifiestan así:

- Sistemas mayoritarios = la representación es *menos* fiel, pero consigue llegar *más* arriba (al gobierno).
- Sistemas proporcionales = la representación es *más* fiel, pero se proyecta *menos* (sólo en la asamblea).

Por último, en su opinión, lo que realmente importa es que la proporción que se siente no representada sea tan pequeña —o por lo menos tan poco intensa en su protesta— que no pueda crear dificultades serias al sistema.¹⁰¹

101 Véase Sartori, Giovanni *op. cit.*, pp. 114-116. Al comentar los sistemas electorales de distrito y los proporcionales, dice Sartori: “...el sentido de los sistemas uninominales es de crear un ‘sistema de gabinete’, esto es, un gobierno estable, y responsable, con perjuicio de la exacta representatividad del Parlamento; el sentido de los sistemas proporcionales es, al contrario, de producir un ‘sistema parlamentario’, esto es, de reproducir en el país legal las exactas formas del país

Con esto apunta al problema (más crudo en sus manifestaciones actuales de numerosos países del mundo) de la *contestación* contra el régimen político establecido por parte de grupos que rechazan las “reglas del juego” del sistema y cuestionan su legitimidad por medios radicalmente opuestos a los de la lucha política a través de mecanismos representativos. Nosotros pensamos que la respuesta a esa reacción está en procurar por todos los medios la mayor representatividad dentro de los partidos políticos, evitando las falsas separaciones generacionales y provocando renovaciones naturales que impidan o limiten la cristalización de las viejas dirigencias.

En ese sentido, cuando los partidos se ven forzados a actuar en la clandestinidad debido a criterios autoritarios de apartidismo, la consecuencia es —tarde o temprano— que las conducciones partidarias se afiancen por encima de cualquier intento de renovación que se alimente en las bases partidarias. Si los intentos de apartidismo tienen como objetivo forzar el surgimiento de nuevas elites políticas, cabe observar que la experiencia americana y europea demuestra cabalmente lo contrario: la supervivencia del *establishment* preexistente.

Más recientemente, la doctrina —cierto sector de ella— asigna a la *participación* otro sentido, alejado de la idea de representación con que había convivido en las exposiciones iniciales. Este nuevo sentido ha presentado, a su vez, variantes que van de la idea de la participación como *complemento* de la representación hasta la idea de la participación como *sustitución* de la representación. Por ahora nos ocuparemos sólo de la primera, que en sus formulaciones vernáculas no reniega de la concepción democrática; reservándonos para comentar la segunda en oportunidad de revista a los intentos de ordenación totalitaria del Estado argentino. La participación en general implica, para Grondona, tanto como la inclusión en el proceso mediante el cual las estructuras políticas, culturales o económicas adoptan sus decisiones: *participar* es estar incluido

real, con el riesgo, por lo tanto, de constituir un Parlamento ingobernable y gobiernos anónimos. “Institucionalmente hablando, estamos ante dos sistemas representativos distintos: el primero podría ser llamado sistema de ‘gobierno representativo’, el segundo un sistema de ‘asamblea representativa’. El primero es, en el conjunto, menos representativo pero más sólido y responsable; el segundo, más representativo pero menos eficiente y responsable”, p. 115. “...en otras palabras, lo que realmente importa es usar, para cada contexto, el sistema que en él puede funcionar y que mejor se adapta a él”, p. 117. Las traducciones de los párrafos transcritos son nuestras.

en ese proceso de toma de decisiones. Y es este punto en el que Grondona exalta la diferencia:

Participación: por su propia naturaleza, *es parcial*. Cada uno participa en un segmento del recorrido de decisiones, pero nadie puede hacerlo en la totalidad.

Representación: permite que los gobernados tomen, como conjunto, *una decisión global* e inmediata que concierne a toda la nación, o sea, *la elección de los gobernantes*.¹⁰²

Es decir, la diferencia está en el carácter *siempre sectorial* que tienen las formas de participación, por contraste con el rasgo *integral* que asume la representación como acto que afecta a la totalidad del organismo político. La diferencia marcada tiene gran importancia, lo que se verá al tratar la llamada representación funcional y el ámbito de su actuación: allí se dibujarán dos tendencias, *una* que apunta hacia la complementación de los órganos parlamentarios por medio de la “participación” de los intereses en consejos económico-sociales, y *otra* que postula lisa y llanamente la sustitución de aquellos organismos de representación política clásica por una cámara de corporaciones con vista a la “participación” total de la comunidad (son términos *acriollados* en el último lustro...).

Por su parte, el administrativista Agustín Gordillo ha clasificado los medios de participación de la siguiente manera:

A) *Cauces formales-clásicos:*

- a) Elección de autoridades.
- b) Sistema de partidos políticos.
- c) Opinión pública y prensa.
- d) Descentralización (territorial e institucional).
- e) Régimen municipal.

¹⁰² Véase Grondona, Mariano, “En torno de la participación”, *Colección de Primera Plana*, 1968. El autor es categórico cuando expresa. “Existe representación... cuando quienes gobiernan han sido designados por los gobernados. En un sentido, la participación no puede reemplazar a la representación como base de un sistema político democrático. En el otro, la complementa”.

B) Cauces *modernos*:

- a) Grupos de intereses: cabe señalar que no todas las personas integran estos grupos (carácter no igualitario) y que la composición numérica varía mucho (carácter no democrático).
- b) Organizaciones comunitarias no corporativas (juntas vecinales, sociedades de fomento, cooperadoras escolares, ateneos culturales) atienden intereses de tipo general, pero limitadas a objetivos concretos.
- c) Corporaciones públicas no estatales (colegios profesionales) se caracterizan por su especialización, la elección de sus autoridades, y la formalización de su existencia y funcionamiento por ley.
- d) Comisiones mixtas de planificación: buscan el consenso en la elaboración de los planes.
- e) Consejos económico-sociales: reproducen dictámenes a través de consultas obligatorias pero de efectos no vinculantes.

3) Cauces *informales*:

- a) Publicidad (no reserva en la gestión oficial).
- b) Delegación (como aptitud de los superiores en su manejo de los inferiores, jerárquicamente hablando).

Para este autor, la participación es más una *actitud* y un *comportamiento* que un mero procedimiento;¹⁰³ ya que la iniciativa le corresponde al gobernante y, si hay desinterés en el proceso de participación, la carga de la prueba corresponde a los gobernantes.¹⁰⁴ Es un riesgo que se encuentra tanto en la participación política propiamente dicha (“ciudadana” en la terminología de Gordillo), cuanto en la participación social (“popular”).

En *definitiva*, llegamos a la conclusión de que, para los autores nacionales y extranjeros que se han ocupado de la “participación”, ésta consiste en formas de complementación de la representación política, a la que se refuerza y —desde luego— se conserva; o bien, consiste en la repre-

103 Cfr. Gordillo Agustín, “Cauces de participación ciudadana”, informe al *Quinto Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios*, Santiago de Chile, 1969, y documento de trabajo para cursos del *Proyecto 102* de la OEA.

104 Este autor considera que el pueblo es sutil para distinguir un genuino deseo de conferir participación, de un solapado medio de hacer compartir responsabilidades a los demás, eludiendo la propia; o de legitimar indirectamente un poder que no nació legítimo.

sentación política misma (doctrina de Hauriou), que se manifiesta a través de los actos eleccionarios y en las deliberaciones de las asambleas. El intento de sustituir la representación política por fórmulas “participacionistas” es un engendro no alimentado por las concepciones democráticas sino, por el contrario, nacido de la reacción contra el Estado demoliberal.

X. REPRESENTACIÓN FUNCIONAL

A partir de la consagración del constitucionalismo, a fines del siglo XVIII, han aparecido diversos movimientos ideológicos y algunos regímenes políticos que han ofrecido el común denominador de abjurar de los esquemas de representación política impuestos como mecanismos del referido Estado demoliberal, a cuyo final han presentado fórmulas sustitutivas tendientes a racionalizar lo que en última instancia —como veremos— ha sido la institucionalización de una suma de poder.

Sin excepciones, todos estos ensayos han conducido a la perduración de una autocracia, sea de clase, de raza, de partido, de caudillo o de cualquier otra base de sustentación igualmente caracterizado por la falta de la libertad política. Sin embargo, una cosa han sido esos intentos de liquidación de la representación política, a manos de resurrecciones más o menos corporativas; y otra cosa han sido los ensayos de integración en el Estado de cuerpos asesores de los órganos representativos, integrados por miembros de los principales factores socio-económicos que se desenvuelven en la vida del Estado. Es por eso que para no incurrir en confusiones, vamos a adoptar la *tipología* de la representación funcional que desarrolla Karl Loewenstein, como elemento de trabajo en este capítulo de nuestro estudio. Así, Loewenstein distingue, *cinco* niveles de expresión, que podemos ordenar de *menos en más*, según el grado de penetración en la organización total del Estado,¹⁰⁵ a saber:

105 Véase Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 456. Sobre este tema, véase también el trabajo de Rossetti, Alfredo C., titulado “Representación política y representación funcional”, *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, núms. 4 y 5, octubre-diciembre de 1967 pp. 265-292. En cuanto al concepto de la representación funcional, expresa Rossetti: “Se la llama también representación de base social, o corporativa, o de intereses, y consiste en sustituir a la unidad hombre por la unidad ‘cuerpo’ o ‘brazo’ del todo orgánico que agrupa a los individuos en razón de su oficio o profesión. No habría aquí, según sus cultores, vinculación del representante con la unidad abstracta del sujeto de la ‘voluntad general’, o con el pueblo libre (cfr. *ibidem*, p. 282). Como bien cita Salvador Dana Montaña en su reciente libro *La participación política y sus garantías*, Buenos Aires, De Zavallá, 1971; con el corporativismo ocurriría que el Dante tendría que inscribirse entre los farmacéuticos para actuar en política,

1) *Partidos políticos de interés económico:*

Conocemos casos, aun en nuestro país, de entidades que responden puramente a la defensa y expresión de un interés económico. No interesa tanto la denominación o el origen del nucleamiento, sino más bien la sectorialización de los intereses asumidos por ese cuerpo en su lucha política. Con palabras de Friedrich, estamos frente a “intereses” que se convirtieron en partidos políticos.

2) *Integración de la representación corporativa en la segunda Cámara del Poder Legislativo, con carácter parcial:*

No se trata de eliminar la representación política, todavía, sino de modificar parcialmente la estructura del Senado o Cámara alta, para introducirle elementos provenientes de los grupos de interés o factores de poder.¹⁰⁶ Fue el caso argentino bajo la fallida Constitución de 1819, en que accedían al Senado representantes del Ejército, la Iglesia y las universidades (téngase presente que la etapa preindustrial del país en esa época no hacía visible otras fuerzas socio-económicas, como más tarde lo serían los trabajadores y los empresarios).

3. *Poder Legislativo compuesto de una Cámara formada por la representación política y otra Cámara por los intereses económicos:*

Es el caso de la Constitución portuguesa de 1939 y el régimen precariamente instaurado por Dollfuss en Austria, en 1934.¹⁰⁷

pues los poetas no son productores... (Claudio Treves, p. 125). Todo, sino que la voluntad del representante se vincularía exclusivamente con la espera concreta de actividades en las que desenvuelve su vida”. Cfr. *ibidem*, p. 277.

106 Loewenstein da como ejemplos la composición de la Cámara de los Magnates, en Hungría, según la ley de 1926, y la Constitución del Eire, de 1937, en ambos casos con resultados negativos. Y comenta:

“En general, la inclusión de representantes corporativos en la Cámara alta puede beneficiar la calidad de los debates, pero, dada la importancia relativa de las segundas Cámaras en la mayor parte de los países, este sistema no otorga a los grupos pluralistas la influencia que les corresponde ante el importante papel que juegan en la sociedad pluralista, y mucho menos se puede decir que, por el hecho de tener portavoces en la Cámara alta, se haya creado un contrapeso a las influencias que los grupos de interés ejercen fuera del proceso legislativo”, Loewenstein, *op. cit.*, p. 457. La bastardilla es nuestra.

107 “Teóricamente son posibles dos modalidades: bien la asamblea política, elegida por la totalidad de la población, está encargada de la legislación política, y la rama del Parlamento designada por los grupos de interés, de la legislación económica, o ambas Cámaras tienen igual rango y están encargadas en común de las dos clases de legislaciones. La primera variante no ha

4) *Consejos económico-sociales:*

Organismos de carácter netamente *consultivo*, creados a partir de la primera posguerra mundial, en varios países de Europa, para asesorar a los órganos representativos (Parlamento y gabinete) y contrarrestar el monopolio planificador de la burocracia estatal.

5) *Corporativismo integral:*

Sustitución del Poder Legislativo representativo (Parlamento) por una Cámara de las corporaciones, formada por delegados de las organizaciones de producción permitidas o directamente controladas por el Estado.

Nuestro análisis se detendrá únicamente en los consejos económico-sociales y en corporativismo, como fenómenos de particular relevancia para el estudio de la representación. El trasfondo común —no sólo para Loewenstein sino además para Friedrich y otros autores modernos— es un cierto *romanticismo político*, que ha servido de disfraz a tendencias manifiestamente conservadoras y reaccionarias, especulando con reminiscencias de un equilibrio feliz de las fuerzas sociales en una organización corporativa de los estamentos.¹⁰⁸ Pero trataremos ambos casos por separado, prescindiendo de los antecedentes más lejanos, que se encuentran en el “Acta Adicional” de Napoleón I y en el “Consejo Económico” de Prusia (1880-1886).

A) *Corporativismo*. Como mecanismo de dominación, pretende abarcar todas las actividades que tienen alguna relevancia para la sociedad y el Estado. Como instrumento de poder, reemplaza a la representación política. Como forma, cubre la verticalidad que subyace y rige en todo sistema supuestamente corporativo. Abomina del principio democrático de que “un hombre vale un voto”, o sea, que repudia la igualdad política de los ciudadanos.

Directamente rechaza la idea de que los individuos sean los elementos básicos de la nación, para trasladar ese fundamento a las agrupaciones

pasado de ser un proyecto sobre el papel, por la sencilla razón de que hoy no se pueden separar más la política y la economía, si es que esto ha sido posible alguna vez, lo cual parece dudoso; una ley, por ejemplo, sobre las relaciones entre los empresarios y los empleados, patronos y obreros, que por su carácter sería considerada como ley económica, tiene al mismo tiempo unas repercusiones políticas”. Cfr. Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 457.

¹⁰⁸ *Ibidem.*, p. 455.

intermedias.¹⁰⁹ Se alimenta del odio hacia la Revolución francesa, a la que tacha de individualista,¹¹⁰ condenando al contractualismo, al mecanismo y a toda la doctrina política del Estado demoliberal.

Por reacción contra las ideas de Rousseau, resucita —paradójicamente— el “representante único” de Hobbes, o sea, la representación por uno solo, es decir, ninguna representación: el poder del autócrata. Todas las autocracias modernas han ensayado, en alguna de sus etapas de vida, formas corporativas: así, la URSS en su primera época, con las Constituciones de 1918 y de 1924, como repudio a las elecciones libres, a la separación de poderes y al Parlamento,¹¹¹ criterio abandonado en la Constitución de 1936 (en que los *soviets* permanecen como meros anexos del Partido); Italia bajo la égida de Mussolini, especialmente a partir de 1931, con la instalación del Consejo Nacional de las Corporaciones,¹¹² y Ale-

109 Véase Justo López, Mario, *La representación política*, Abeledo-Perrot, 1959, p. 33. Hemos seguido muy de cerca los lineamientos de esa obra de López para la preparación del tema que ahora tratamos. En su *Introducción a los estudios políticos*, Buenos Aires, Kapelus, 1971, t. II; el mismo autor extiende y profundiza el tratamiento del tema. Allí señala las dificultades para definir con precisión el “corporativismo” y a las “corporaciones”. Llega a la conclusión de que el nombre de corporativismo es el producto de una *reminiscencia*; y que en los regímenes que durante el siglo XX adoptaron esa denominación, las corporaciones no los precedieron existencialmente, sino que fueron una creación artificial del Estado. p. 399.

110 En 1789 la Constituyente francesa había decidido con respecto al régimen municipal: “Las asambleas municipales no pueden formarse por oficios, profesiones o corporaciones, sino por barrios o distritos” (*cf. ibidem*, p. 39). Cabe recordar también que en ese periodo histórico fue sancionada la Ley Chapelier, que dejó sin efecto la existencia de las corporaciones y prohibió la agremiación para el futuro. Tales restricciones recién fueron abandonadas con la ley de Waldeck-Rousseau, casi un siglo después.

111 Véase Justo López, Mario, *ibidem*, p. 36 y Loewenstein, *op. cit.*, p. 462. Hay un juicio negativo sobre los consejos soviéticos en la obra de Carl J. Friedrich, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 511 y 512, donde dice: “Aún reconociendo que los resultados conseguidos por el gobierno soviético en el esfuerzo realizado en los últimos veinte años para industrializar el país son impresionantes, uno se ve obligado a deducir la conclusión de que los múltiples grupos de la vida industrial moderna sólo han podido ser controlados mediante un rígido agrupamiento del pueblo en una *élite* de burócratas y políticos comunistas y una masa de seguidores pasivos, explotada en un grupo muy alto con la finalidad de fortalecer el futuro poderío industrial de Rusia, es decir, la misma elite comunista autodesignada” (p. 512). Cabe consignar que esta opinión de Friedrich data de 1937.

112 Mario Justo López expone con gran brillo la suerte de ese ensayo: “A poco de ser creado en Italia el Consejo Nacional de Corporaciones, y con motivo de la primera prueba de que fue objeto, quedó evidenciado su fracaso. Fue lo que De Stefani llamó *la vendetta dei fatti*, la venganza de los hechos. En noviembre de 1931, se debatió en el Consejo la cuestión de las tarifas aduaneras que gravaban principalmente los productos de la tierra. Los agricultores, los técnicos y los obreros agrícolas se pronunciaron a favor del refuerzo del proteccionismo; los industriales, apoyados por los comerciantes y por representantes de la compañías de transportes, propiciaron, por lo contrario, un proteccionismo moderado y particularmente el mantenimiento de la cláusula de la nación más favorecida;

mania durante el III Reich de Hitler.¹¹³

En todos los casos, el resultado fue el mismo: *suprimir el control del gobernante por los gobernados a través de la representación y de los partidos políticos*; avala esta conclusión el juicio de George Burdeau, cuando dice: “Toda representación no política, sea cual sea su fundamento: profesión, intereses económicos, o capacidad, tiende a liberar a los gobernantes de la presencia y de la acción de los gobernados. Bajo pretexto de una interpretación más exacta, porque sería más concreta, de la voluntad nacional, la representación profesional la divide y, habiéndola debilitado así, la somete a la discreción del poder”.¹¹⁴

El fundamento *filosófico* y el fundamento *político* del corporativismo también han sido resaltados por autoridades en ambos campos del saber. López ha puesto de manifiesto la vinculación con el pensamiento de Ra-

los teóricos puros sostuvieron las posiciones más dispares, desde el libre cambio integral hasta la economía nacional autárquica. Al responder a los consejeros, Mussolini no tuvo más remedio que enfrentarse con algunas burlas ingeniosas la confusión producida por tantas opiniones antagónicas e irreconciliables y, después de apelar a la concordancia entre todos los productores, recordó que él tenía la misión de no olvidar a los consumidores. *Cfr. ibidem*, pp. 40 y 41.

Del *Estado corporativo fascista* se ha ocupado también Carl J. Friedrich, *op. cit.*, pp. 507 y 508; en que destaca el punto de vista antidemocrático de su organización, afirmando: “En realidad constituyen una extensión del largo brazo del gobierno que actúa sobre el campo de la economía” (p. 507). Según este autor, como el gobierno fascista sólo reconocía a una organización en cada una de las actividades representadas y como los “representantes” debían sus cargos al gobierno, entonces, siempre era éste el que formulaba la decisión final. Además, los trabajadores resultaban perjudicados por ser la parte más débil en el esquema de los estamentos representados. Y citando a otro autor, dice: “Desde 1926 hasta 1935, la única realidad de la vida política italiana fue la dictadura de un hombre y su partido. Pero al lado de esa realidad ha crecido, hasta alcanzar proporciones gigantescas, un nuevo mito: el mito del *Estado corporativo*...”, p. 508.

113 *Cfr.*, Justo López, Mario, *op. cit.*, pp. 338 y 39. Véase Friedrich, Carl J., *op. cit.*, pp. 508-511. Los organismos previstos por el régimen nazi fueron: 1) la *Cámara Económica Nacional*, comprensiva de: a) industria, b) comercio, c) artesanado; 2) el *Estamento Nacional de la Agricultura*; 3) el *Frente Alemán del Trabajo*, compuesto forzosamente por todos los trabajadores; y 4) la *Cámara de la cultura del Reich*, integrada por todas las profesiones liberales. Dice al autor que cada uno de esos *estamentos* tenía por encima de sí al respectivo ministerio, de donde resultaba la coordinación última a cargo del Führer, que era el jefe de los ministros del gabinete. Por lo demás, ese tipo de liderazgo autocrático también se daba en los talleres y fábricas, donde los patronos actuaban como Führer, asistidos en los conflictos por los “fideicomisarios del trabajo”, que estaban subordinados al Ministerio de Trabajo, p. 509.

114 *Cfr.* Burdeau, George, *Traité de science politique*, t. IV, p. 257, citado por Cueto Rúa en *La representación de intereses económicos en el Estado moderno*, Buenos Aires, 1966, p. 39. Por su parte, Alfredo C. Rossetti en el trabajo citado sostiene “que la llamada representación funcional no se ha dado todavía ni histórica ni efectivamente en una sociedad libre” y que “los únicos ejemplos que tenemos se refieren a sociedades organizadas autocráticamente” (pp. 278 y 279); para concluir terminantemente: “La llamada representación funcional no ha sido practicada sino en países con organización autocrática”.

miro de Maeztu, cuando éste exclamó: “El hombre no puede tener otro valor que el instrumental. *Su valor no está en su ser, sino en su hacer*”.¹¹⁵ Y, a su turno Hans Kelsen denunció que la *organización corporativa ha sido siempre la forma en la que uno o varios grupos trataban de dominar a los otros*; por lo cual puede sospecharse que cuando hoy se reclama su instauración, *es no por necesidad sino por la aspiración de poder de ciertos sectores de intereses*, a los que la Constitución democrática parece no ofrecer ya garantías de éxito político.¹¹⁶ La *confesión* de Ramiro de Maeztu y la *denuncia* de Hans Kelsen muestran acabadamente el rumbo seguido por los movimientos corporativistas: terminar con la libre asociación política de los ciudadanos, suprimir el disenso político e instaurar la verticalidad única del autócrata triunfante. En momentos en que esa tendencia avanzaba en Europa, Kelsen dedicó a su análisis varias páginas de la *Teoría general del Estado* y un apéndice de su traducción española,¹¹⁷ demostrando cómo es difícil concebir a la democracia al margen de la lucha de mayorías y minorías a través de los organismos representativos.

Cuando se pretende estructurar sobre bases corporativas, se manifiesta una tendencia natural a la amplia diferenciación, desde el momento en que en una economía progresiva el número de profesionales con derecho a organización tiende a multiplicarse aceleradamente; en cuyo caso, las cuestiones puramente profesionales podrían encontrar una solución dentro de cada grupo, pero no ocurriría así con la mayoría de las cuestiones que no son de régimen interno y que al afectar no sólo los intereses de

115 Cfr. Justo López, Mario, *op. cit.*, p. 34. La idea de Ramiro de Maeztu está en su obra *La crisis del humanismo*, Barcelona, 1919, p. 344, que cita López. Este intelectual español adhirió a la dictadura del general Primo de Rivera y fue por ese tiempo el embajador de España en Argentina.

116 Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, 1954, p. 455. Dicha obra contiene un apéndice dedicado al estudio de las formas totalitarias. En su *Teoría general del derecho y del Estado*, el mismo autor reitera su impresión acerca de la tendencia antigalitaria que encierra la llamada representación funcional; y dice al respecto: “Semejante sistema electoral niega implícitamente la igualdad de todos los ciudadanos y, consecuentemente, los mandatos son distribuidos entre los distintos grupos, no de acuerdo con su importancia numérica, sino tomando en cuenta su pretendida importancia social. Como es imposible encontrar un criterio objetivo para determinar la importancia social de los diferentes grupos, en la realidad este sistema es muy a menudo una simple ideología, cuya función consiste en ocultar el dominio de un grupo sobre otro” p. 354.

117 Véase *Teoría general de Estado*, México, 1954 (edición en español); y, en especial, el capítulo titulado: “La reforma del parlamentarismo y el problema de la representación corporativa (consideraciones políticas)”, pp. 451 y ss.; y el apéndice sobre: “La dictadura de partidos (bolchevismo, fascismo, nacionalismo)”, pp. 464 y ss. También, el capítulo: “Forma del Estado y concepción del mundo”, p. 470.

los miembros motivan que otros grupos profesionales se hallen más interesados en su solución que los mismos grupos a los que directamente afectan. En esos casos, según Kelsen, no hay más solución que atribuir la decisión definitiva a una autoridad que obtenga la coincidencia de todos los sectores (lo cual es imposible de alcanzar) o hay que acudir al principio de la *mayoría*: en definitiva, la opción se repite entre un órgano de complejidad más o menos autocrático o un Parlamento elegido por todo el pueblo.¹¹⁸

Por lo tanto, si en el Parlamento corporativo la mayoría decide contra la minoría, parece preferible que el Parlamento sea elegido no por los pertenecientes a una determinada profesión, en calidad de miembros de la misma, sino por los miembros de la comunidad estatal; por quienes no sólo se interesan por las cuestiones de su profesión, sino por todos aquellos asuntos que pueden constituir el objeto de la voluntad del Estado.¹¹⁹ Una cámara de los grupos sólo puede existir a título consultivo

118 *Ibidem*, p. 454. En el citado capítulo sobre: “La reforma del parlamentarismo y el problema de la representación corporativa (consideraciones políticas)”, Hans Kelsen incluye observaciones muy a propósito de la crítica reinante en ese momento contra la representación política y el parlamentarismo. Entre otras cosas, dice:

“Desenvolviendo el principio de la división del trabajo, se quiere sustituir el cuerpo legislativo central y universal (que por su composición no está capacitado para ninguna actividad técnica especializada) por parlamentos técnicos para cada dominio de la legislación...”; añadiendo Kelsen que las comisiones parlamentarias son —en cierto modo— el germen de esta organización. *Ibidem*, pp. 451 y 452.

“Otras veces se va mucho más lejos y se reclama abiertamente la sustitución del parlamentarismo democrático por la organización corporativa. En lugar del principio *mecánico* de las mayorías, debería estructurarse al pueblo *orgánicamente*; y la formación de la voluntad estatal no debería quedar abandonada a los azares del voto mayoritario, sino que cada grupo popular —organizado como clase profesional— debería participar en ella en la medida correspondiente a su importancia y significación dentro de la totalidad orgánica del pueblo”. *Cfr. ibidem*, p. 452.

“Así como el liberalismo espera lograr la mayor armonía de los intereses económicos lanzándolos a la más desenfadada concurrencia, cree igualmente que de la libre lucha de opiniones en el procedimiento parlamentario nacerá alguna verdad absoluta, algún valor político absoluto” (*cfr.* p. 453). Kelsen estima, a este respecto, que la verdad está en lo inverso, ya “...que la democracia en general, y al parlamentarismo en particular, es immanente una ideología crítico-relativista” (*idem*), en que el procedimiento dialéctico-contradictorio conduce al *compromiso político*.

119 *Cfr.* Kelsen, Hans *op. cit.*, p. 455. Kelsen añade: “Si los trabajadores de todas las profesiones se sienten, con razón o sin ella, más unidos entre sí que con los capitalistas del mismo grupo profesional; y si como lógica consecuencia, también los últimos se organizan en común por encima de toda diferencia profesional, apenas puede encontrarse un tipo de organización corporativa surgido de la entraña misma de la realidad social que sea capaz de desplazar la actual forma democrático-parlamentaria del Estado, sin aproximarse más o menos a un tipo autocrático, es decir, al predominio dictatorial de una clase sobre otra”. Kelsen termina reflexionando que si de lo que se trata es de reflejar en la organización política la realidad social, la “verdadera” y genuina

pero no como factor de decisión, si quiere ser compatible con la democracia. El razonamiento de Kelsen y sus conclusiones son pues coherentes con los presupuestos de la teoría general que toma por base y que, en cuanto a la forma de gobierno, reconoce una opción entre autocracias y democracias, que si bien no se dan en los hechos como formas químicamente puras, aparecen con caracteres predominantes de una o de otra y definen al régimen como de un tipo o de otro.

Muy diferente es el camino seguido por quienes sugieren la adopción de cambios en el régimen electoral tendientes a procurar una mayor o mejor representación de los intereses sociales de la comunidad. Tales intentos nada tienen que ver con el corporativismo que estamos analizando; y, por el contrario, pueden ser considerados como correctivos que la democracia admite para la mejor adaptación de la técnica política al logro de los fines que ese sistema persigue. Que un sistema electoral facilite el acceso al cuerpo legislativo de un mayor número de obreros o empresarios que bajo otro régimen electoral, sólo quiere decir que el primero tiene un mayor compromiso con ciertas tendencias que convienen en la comunidad, mientras que el segundo lo tiene con otras, pero ambos dentro de un sistema libremente competitivo.

Podemos citar acá un antecedente muy ilustrativo —como poco comentado en este aspecto—, que es el debate suscitado en nuestra Cámara de Diputados de la nación con motivo del tratamiento del régimen electoral por distritos o circunscripciones, en 1902, siendo ministro del Interior don Joaquín V. González, quien defendía ese régimen de voto uninominal. En su intervención, González llegó a expresar que la peligrosidad de los gremios —que alarmaba a sus correligionarios conservadores— sólo es tal cuando el legislador no comprende sus intereses, “cuando no nace el legislador de su seno mismo, porque esa es la manera como debe darse a esta representación la expresión verdadera de las necesidades sociales” (*cfr. Diario de Sesiones*, sesión del 27 de noviembre de 1902). Pero lo más importante del debate está en la afirmación de González en el sentido de que el régimen electoral preconizado conducía a la representación de los intereses sociales:

expresión de la sociedad actual dividida en dos clases; entonces, es la forma democrático-parlamentaria del Estado, con su desdoblamiento en una mayoría y una minoría, *la mejor forma*. *Cfr. ibidem*, p. 456.

El sistema uninominal es, pues, la representación de los gremios, por su acumulación espontánea en determinadas localidades, y no es a designio que el legislador ni los directores políticos van acumulándolos en determinados puntos. La ley recoge el hecho producido, la acumulación espontánea de las fuerzas productoras, de las fuerzas activas que se manifiestan en una votación al elegir a su representante; y de esa manera indirecta se realiza el más profundo propósito de la Constitución, que es dar representación en el Congreso, en la formación de las leyes, a la mayor suma posible de intereses, ideas, y a todas las tendencias políticas.

La predicción de Joaquín V. González se vio parcialmente cumplida, a través de la elección del primer diputado socialista de América, Alfredo L. Palacios, que tuvo lugar por el distrito de la Boca, que en esa época era densamente obrero. Y digo parcialmente, porque los demás defectos del régimen electoral de esa época (fraude, padrones, etcétera) impidieron que el sistema adoptado en 1902 rindiera los frutos que se aquilataron al momento de su sanción. Parecen elocuentes las palabras pronunciadas entonces por el ministro González cuando ponderaba la facilidad con que el sistema de circunscripciones *conduce a la representación de los intereses sociales*, al permitir —según invocación de un legislador inglés— reconcentrar en determinados puntos del territorio intereses diversos de colectividades diferentes. La altura de vuelo del pensamiento de González está presente en el siguiente párrafo de su discurso:

¿Y cuál es el ideal de las clases obreras modernas sino llegar a hacer oír su voz en los recintos legislativos? ¿Y cuál es la causa de las profundas perturbaciones del día sino que las clases obreras no tienen sus representantes propios en el Congreso? No digo que los Congresos formados de otra manera no se inspiren en los verdaderos intereses sociales, sino que no son formados por la acción directa de los intereses sociales, que tienen en cuenta sus representantes todas las veces que son elegidos con ese designio (*cfr.* sesión del 27 de noviembre de 1902).

En circunstancias muy distintas de las de 1902, hemos postulado recientemente que en una eventual reforma de la Constitución nacional se contemple la posibilidad de modificar la elección —y no la estructura— del Senado, a fin de abrir la perspectiva de una composición que sin perder su *origen* político conduzca a la inserción de elementos de diversa extracción, tales como: a) senadores de elección directamente popular, juntamente con la elección del presidente y vicepresidente de la nación;

b) senadores de elección indirecta, a través de las legislaturas provinciales, fiel expresión de las “situaciones” locales; y c) senadores elegidos por los respectivos gobernadores de las provincias, para facilitar la mediación de éstos en las discusiones de la Cámara alta y, al propio tiempo, para dar la posibilidad de que los gobernadores provinciales —expresión netamente política— envíen al Senado figuras características de las fuerzas sociales de la localidad. Nuestra sugerencia para el nuevo artículo 46 de la Constitución nacional comienza así:

El Senado se compone de *tres* senadores por cada provincia, elegidos de la siguiente manera: *uno* por la Legislatura a pluralidad de sufragios, *uno* por el gobernador de la provincia, y *uno* por el pueblo de la provincia que lo elige en la forma prescrita para la elección de presidente y vicepresidente de la nación...

En el Senado elegido por los gobernadores ubicamos una apertura para la representación funcional, que de esa manera quedaría dominada por el control político de las autoridades (también políticas) de las provincias y no por la verticalidad de las estructuras corporativas. Esta propuesta no ha sido recogida por los organismos encargados de la planificación institucional del país.

B) *Consejos económico-sociales*. Estos organismos se difundieron después de la Primera Guerra Mundial, a partir de su inserción en la Constitución de la República Alemana de Weimar (1919), que recogió la Constitución de Checoslovaquia de 1920, Francia (decreto de Herriot de 1925 y ley del 19 de marzo de 1936) y, por último, varias Constituciones de la Segunda Guerra Mundial, como la de Francia (Cuarta y Quinta Repúblicas) y la de Italia. En todos esos casos los consejos tuvieron un carácter *consultivo*, sirviendo a la tendencia de integración social que en sus últimas consecuencias llega al plano del Estado con los rasgos que le imprime el llamado constitucionalismo social.

También se ha visto en esos cuerpos la expresión de un reconocimiento a la actuación que tuvieron las organizaciones sindicales en el frente interno de los países beligerantes durante la Primera Guerra Mundial, al propio tiempo que un medio eficaz para encauzar y aprovechar la experiencia técnica de los delegados de las distintas actividades representantes.¹²⁰

120 Véase G. Von Potobsky, “Estudio comparativo de los consejos económico-sociales”,

Pero este conjunto de buenas intenciones tropezó con dificultades al querer imprimir al funcionamiento de los consejos una justiciera proporción para todos los sectores y un mínimo de salvaguarda para las prerrogativas de los demás órganos estatales. Las principales dificultades surgieron en cuanto a la determinación de los siguientes aspectos.

1) *Grupos que debían estar representados y peso de cada uno:*

Algunos sectores han pretendido la formación de varios consejos, cada uno de ellos representativo de una actividad. Otros, en cambio, han defendido la *unidad* del Consejo, criterio que ha prevalecido en la legislación comparada. En tal Consejo único, los criterios de integración han variado: de la *paridad* entre el capital y el trabajo (Holanda y Bélgica), a la *pluralidad* (caso de Francia), en que los trabajadores quedan en minoría. De *lege ferenda*, se ha sugerido en Francia que la representación se acomode a dos factores: el peso demográfico y el peso económico de cada sector (calculado por su contribución al producto nacional), además de la inclusión de los consumidores, agrupados en “no especializados” (familias) y “especializados” (grupos deportivos, culturales y de inquilinos). En Italia, la Constitución habla de “representantes de las categorías productoras, teniendo en cuenta su importancia *numérica* y *cualitativa*” (artículo 99).

2) *Nombramiento de los respectivos miembros del Consejo:*

La tendencia francesa ha sido y es en favor de la designación por los propios grupos con representación en el Consejo, que tendrían

Jurisprudencia Argentina del 2 de agosto de 1963. Por su parte, Carl J. Friedrich, *op. cit., supra*, relata el origen de los consejos en Alemania, a través de la prédica de sectores católicos y, con otra orientación muy distinta, en la prédica de los “espartaquistas” y demás grupos extremos. La transacción dio por resultado el *Consejo Económico del Reich*, creado por el artículo 165 de la Constitución Republicana de Weimar (1919), que comenzó a funcionar con carácter provisional en 1920. El cuerpo emitía sus dictámenes en materia de *negocios, bienestar social y hacienda*, debiendo el gobierno someter esas opiniones al Parlamento. Resultaba así “que los diversos grupos de intereses que estaban organizados en el Consejo volvían a defender sus aspiraciones cuando el proyecto llegaba al Parlamento para ser discutido y votado, después de haber tratado de ejercer su influencia cuando los funcionarios estaban redactándolo” (p. 505). Esta observación lleva a Friedrich a extraer una conclusión pesimista sobre la utilidad y eficacia de tales cuerpos: “Parece muy poco probable que un cuerpo compuesto de representantes de los grupos e intereses pudiese resolver los conflictos en los que los miembros del Congreso tratan continuamente de llegar a transacciones, en sus esfuerzos por conservar el apoyo de su distrito”. *Cfr. ibidem*, p. 507.

así el carácter de delegados. La solución alemana (Constitución de Weimar) y del primitivo régimen francés fue en favor de la designación por el gobierno, contemplando la opinión de los principales sectores interesados.¹²¹

3) *Asesoramiento al Parlamento o al gabinete:*

Las soluciones han variado, entre la concepción del Consejo como un órgano asesor a disposición del Parlamento (casos de Alemania y del régimen francés a partir de la reforma de 1936), a disposición del Gabinete (régimen francés hasta 1936 y el actual de la Quinta República), y a disposición de ambos poderes indistintamente (régimen francés de la Cuarta República y de Italia). El Consejo italiano tiene iniciativa propia en caso de no ser consultado.

La distintas técnicas seguidas por los países europeos que han ensayado este tipo de organismos arrojan el resultado de una cierta desproporción entre los esfuerzos invertidos y los efectos producidos o alcanzados: para sus adversarios la magnitud de la esperanza depositada en los consejos ha sido mucho mayor que la módica satisfacción ofrecida por la realidad de su complicado funcionamiento. Un conocedor del problema, Von Potobsky, ha señalado que las recomendaciones de los consejos sólo fueron seguidas cuando se había logrado un cierto acuerdo general sobre el tema tratado, pero *que un acuerdo así únicamente se lograba en el caso de tratarse de asuntos de menor importancia*, ya que en los grandes asuntos los grupos se limitaban a *una mera afirmación y defensa de las posiciones respectivas*; cuando se llegaba a una solución se concretaba *gracias a la vaguedad de los*

121 Una dificultad seria para el funcionamiento de los consejos parece ser el número excesivo de miembros. En ese sentido, señala Friedrich el caso del Consejo alemán, durante la República de Weimar, que estaba compuesto de 346 miembros, divididos en seis grupos: 1) agricultura y bosques, 2) horticultura y pesca, 3) industria, 4) comercio, banca y seguros, 5) transportes, comunicaciones y empresas públicas, y 6) artesanado; además de otros grupos, tales como los consumidores, los funcionarios y las profesiones liberales, y los delegados del gobierno. Señala ese autor que:

En los primeros seis grupos estaban representados conjuntamente patronos y obreros, nombrándose por mitad los representantes. En la práctica, este intento de ligar a las empresas y los trabajadores no funcionó. Los miembros obreros de los diversos grupos colaboraron todos ellos entre sí, ya que estaban dirigidos por la organización sindical unida...". Cfr. *ibidem*, p. 506.

En tales circunstancias, las sesiones plenarias se atrofiaron y todo el trabajo del Consejo pasó a los comités, a los que el gobierno les concedió una intervención asesora en materia de ordenanzas y decretos, en asuntos atinentes a los negocios, las reformas sociales y los aspectos financieros. Los miembros de estos comités —a la postre— eran designados por las tres grandes divisiones *reales* del Consejo; patronos, obreros y consumidores.

términos del acuerdo alcanzado.¹²² Como cada grupo defiende a ultranza su interés, y en el Consejo conviven los más heterogéneos intereses de la sociedad, ha resultado evidente y concreto el riesgo de desembocar en el estancamiento: según la opinión de Cueto Rúa —en su conocida disertación de la Academia de Ciencias Económicas— la alternativa está dada entre esa irreductibilidad de los intereses contradictorios o una transacción sin grandeza, en la que los intereses generales de la comunidad quedan sacrificados en beneficio de los intereses específicos de los grupos en juego.¹²³

Como forma de paliar tales inconvenientes, se han sugerido algunas recomendaciones destinadas a cuidar la funcionalidad de los Consejos. Así, por ejemplo, entre nosotros la Confederación General Económica ha enunciado los requisitos a que debe ajustarse la creación de estos organismos asesores: 1) autonomía; 2) representatividad; 3) contralor de las organizaciones; 4) consulta obligatoria.¹²⁴ Es difícil que una

122 Véase G. Von Potobsky, *op. cit.* Este autor estima que en la práctica se ha producido una *marginalización* de las funciones de los consejos. En su opinión, la experiencia demuestra que los parlamentos son celosos de sus atribuciones y prerrogativas, resistiéndose a conceder a los consejos la importancia que merecen. Por otra parte, también observa que los poderes ejecutivos no siempre someten con debido tiempo las cuestiones a consideración de los consejos, o pretenden valerse de ellos como instrumento en sus conflictos con el Parlamento. El autor se está refiriendo a regímenes europeos de sistema parlamentario.

En cuanto a la aceptación de estos consejos por las fuerzas sindicales, señala Von Potobsky que pueden observarse tres tendencias al respecto: la *revolucionara*, que está en contra de toda participación gremial en organismos del sistema; la *reformista*, que les asigna una función consultiva y sobre esa base admite la participación de los trabajadores; y la *social cristiana*, que se pronuncia a favor de la intervención gremial en los consejos.

123 Cfr. Cueto Rúa, Julio, *La representación de intereses económicos en el Estado moderno*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1966, p. 40. Haciendo mérito de esta cuestión, observa Pier Luigi Zampetti que “elevant a representación política la representación de categoría o sindical, significa confundir el bien de una parte con el de la colectividad. Por lo tanto, es errónea la concepción del sindicato-partido, diría, porque ambos términos se contradicen, puesto que la categoría o sindicato mira al logro de los intereses de parte, mientras que el partido tiende a la satisfacción de los intereses de todos”. Cfr. *Del Estado liberal al Estado de partidos. La representación política*, Diar, pp. 186 y 187.

124 Esos fueron los requisitos enunciados por la Confederación General Económica (CGE), con relación a la consulta que le formulara el Centro Comercial e Industrial de Córdoba sobre el “Consejo asesor” proyectado por el gobierno de esa provincia. Del mismo modo se expidió la Federación Económica de Catamarca, compartiendo la opinión de la Federación de Entidades Empresarias del Noroeste, Argentina, en respuesta a las autoridades de la provincia de Catamarca. En dicha ocasión la entidad sostuvo que los consejos económico-sociales deben estructurarse sobre las siguientes bases:

“1) Debe institucionalizarse de manera permanente un Consejo Económico-Social que sea único en cada provincia.

“2) Debe ser un cuerpo colegiado al que concurren representantes de las principales categorías activas de la economía y debe ser representativo de los organismos empresarios, profesionales y laborales.

Constitución política pueda dar con precisión todos los detalles necesarios para asegurar tales requisitos, ya que sólo una ley reglamentaria que recoja la experiencia conocida podrá instrumentar adecuadamente este difícil mecanismo, de más difícil inserción en el esquema representativo y en la dinámica de los poderes del Estado.¹²⁵ Las dificultades que ofrece el problema han preocupado a teóricos políticos de las más diversas tendencias, que no han vacilado en confesar la dificultad para encontrarle una solución.

Desde el punto visual del socialismo, por ejemplo, Harold Laski reconoció como *insoluble* la dificultad en establecer la proporción en que han de estar representados el capital y el trabajo, así como la *imposibilidad* de responder la cuestión referente al lugar por donde ha de trazarse la línea demarcatoria de las unidades de representación; y ha dicho —el

“3) Debe tener absoluta autonomía y suficiente representatividad.

“4) Debe estar organizado de tal manera que sus miembros puedan dedicar toda su capacidad y el tiempo a la labor del Consejo.

“5) El Consejo debe tener acceso a las fuentes informativas oficiales.

“6) La necesidad del funcionamiento orgánico y ordenado de los consejeros impone la necesidad de su permanencia en el cargo por lapso que permita el desarrollo de la planificación continuada. Además, la sustitución de sus miembros debe correr por cuenta de las instituciones que los hayan designado y las resoluciones del cuerpo ser tomadas por votación.

“7) El Consejo debe tener facultades para autoconvocarse, elevar proyectos y disponer de medios económicos para su funcionamiento.

“8) La función primordial del Consejo debe ser la planificación y debe estar facultado para desempeñarse como órgano de consulta.

“9) El Consejo no debe ser factor de poder y debe actuar dentro del esquema constitucional”.

En síntesis, se afirma por parte de esa Federación que el Consejo Económico-Social “debe ser un organismo de consulta y asesoramiento, no de ejecución ni de legislación, y que sus función es complementaria de los mecanismos clásicos que la Constitución establece”. *Cfr. La Nación* del 22 de mayo de 1969.

125 “En nuestro proyecto de reformas constitucionales hemos propuesto un nuevo inciso del artículo 67 de la Constitución nacional, a fin de incluir entre las atribuciones del Congreso la siguiente:

Establecer el Consejo Económico-Social de la nación, sobre la base de la intervención de los intereses más representativos que participan en el proceso de la producción y del consumo, en proporción con su importancia demográfica y con su contribución al producto nacional. El Consejo es consultado por el Poder Ejecutivo y por el Congreso con motivo de la sanción de normas, planes y programas atinentes al desenvolvimiento económico y social del país, en los casos y según el procedimiento que establece la ley. También puede designar a sus miembros para que expongan ante las Cámaras y comisiones del Congreso y ante el presidente de la nación, la opinión del cuerpo sobre los proyectos que le son sometidos”. *Cfr. Vanossi, Jorge Reinaldo, “Sugerencias para una eventual reforma constitucional”, Revista del Colegio de Abogados de La Plata, 1970, p. 236.*

Para un estudio comparado, véase el trabajo de Stafforini, Eduardo, “Los consejos económico-sociales en algunos países”, *Revista Derecho del trabajo*, t. XXVIII, pp. 97 y ss.; que trata de los organismos existentes en Francia, Bélgica y Holanda.

mismo Laski— con gran agudeza: “Todo ello independientemente de la cuestión de por qué, justamente una función como la de la medicina, por ejemplo, tenga vinculación inmediata con los fines de una asamblea legislativa”. No hay un criterio médico acerca de la política extranjera, de la nacionalización de las minas o del libre cambio. Si los médicos votaron a un candidato a causa de sus opiniones sobre estas materias, no votan en realidad como médicos; y si hubieran votado a algunos de ellos (médicos) basándose en consideraciones estrictamente vinculadas con sus intereses profesionales, éstos no se hallarían autorizados a hablar en nombre de aquéllos sobre cuestiones que no se refieran a la medicina.¹²⁶

Desde muy otra perspectiva ideológica, Julio Cueto Rúa ha puesto de manifiesto idénticas dificultades, desde el momento en que los partidos políticos *fueron* la primera instancia de conciliación y de síntesis de los diversos intereses vigentes en la comunidad (verdaderos factores relevantes de entendimiento social y político), *pero* que perdieron ese carácter a raíz del surgimiento de partidos que no aceptaron las reglas del juego (*v. gr.* los partidos extremistas) y de partidos de sectores (obreros, religiosos, empresarios, propietarios, etcétera). Al clamor actual en favor de la “representación de intereses”, observa Cueto Rúa que no se busca en verdad la participación o el reconocimiento de las pretensiones de muchos sectores (*v. gr.* los deudores, acreedores, consumidores, indígenas, inmigrantes, etcétera), sino que *el requerimiento es limitado a los sectores productores* : únicamente para los *sindicatos obreros y los empresarios y patronos* . Es decir, se intenta un tratamiento especial para algunos intereses —que se caracterizan por la defensa de sus “ *conquistas* ”—, con olvido de otros tan respetables como los primeros (por ejemplo, los consumidores). Por lo demás, este autor estima que la representación de los “intereses económi-

126 Cfr. Laski, Harold J., *El gobierno parlamentario en Inglaterra* , Buenos Aires, pp. 83 y 84. El autor prosigue: “No hay en realidad una relación efectiva entre la representación profesional como principio y una asamblea legislativa omnicompetente. No hay siquiera tal relación cuando las funciones de un cuerpo elegido de este modo se limitan a ser consultivas. Es por eso que el Consejo Económico Alemán resultó tan inútil a ser consultivas. Es por eso que el Consejo Económico Alemán resultó tan inútil como cuerpo general, y porque también, en algunas de sus subcomisiones, pudieron los expertos dar consejos tan valiosos. Porque entonces, por la cuidadosa delimitación del temario que se les sometía, trataban realmente cuestiones de las que tenían un conocimiento especializado”. Cfr. *ibidem* , p. 84.

cos” ya está lograda,¹²⁷ mientras que la *selección de los objetivos y medios* es de índole *política*, debiendo quedar librada a los órganos políticos de la comunidad: “La última palabra deben darla los dirigentes políticos, pues son ellos los que tienen el deber de *contemplar la totalidad de los intereses en juego*”.¹²⁸

Al afirmar que es la ciudadanía la que espera su adecuada representación en el Estado, se coincide con el pensamiento de Kelsen en el sentido de que la estructuración del pueblo en clases profesionales no comprende todos los intereses que deberían tenerse en cuenta en la formación de la voluntad estatal: “Los intereses profesionales concurren con otros de la más variada índole, frecuentemente vitales; así, por ejemplo, religiosos, éticos, estéticos. *Se es agricultor o abogado, y no por eso se tiene interés únicamente por las cosas de la agricultura o del foro*”.¹²⁹

Como observación, cabe anotar que las reservas y prevenciones de Laski y de Kelsen, emitidas antes de la Segunda Guerra Mundial, conocieron durante ese evento bélico la sugestiva particularidad de que el inocente Consejo Económico-Social existente en la Francia de la Tercera República se viera magnificado y aquilatado en su trascendencia política e institucional por el régimen de Petain y Laval con sede en Vichy: disuelto el Parlamento y desaparecido todo órgano de control —y aún el mismo electorado—, el régimen acudió al órgano del Consejo creado en la década del veinte (y modificado en la década del treinta) para alcanzar un remedo de participación en el triste estado de una Francia ocupada y vencida.

127 Cfr. Cueto Rúa, Julio, *La representación de intereses económicos en el Estado moderno*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1966. El autor sostiene que la representación de los intereses económicos ya está lograda, a través de:

1) La *planificación “indicativa”*, en: a) los consejos económicos-sociales y b) las “comisiones de modernización”. 2) Las *decisiones*, que se producen por medio de: a) *lobbying*; b) comisiones reguladoras; c) abierta intervención en la lucha política; d) *asunción de facto*, de poderes de regulación de la vida económica por ciertos grupos (v. gr., acuerdos de precios). Véanse pp. 40 y ss.

128 Cfr. *ibidem*, pp. 48 y 50. Refiriéndose al “corporativismo”, señala Pier Luigi Zampetti que: “Todo el proceso de evolución histórica que nos ha conducido a la consideración integral y no unilateral del hombre quedaría así radicalmente eliminado. No más el hombre como ciudadano, sino el hombre como sujeto privado. Pero la realidad histórica desmiente la plausibilidad de dicha tesis. Los intereses del individuo no pueden reducirse exclusivamente a intereses económicos; la multiforme riqueza y racionalidad del hombre repercute en la sociedad que lo circunda, y origina fenómenos que son irreducibles a los puros factores económicos”. Cfr. *Del Estado liberal al Estado de partidos*, Ediar, p. 189.

129 Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general de Estado*, p. 453.

Sin embargo, las críticas de Laski y de Cueto Rúa, así como la experiencia francesa durante la guerra mundial, parecen más bien dirigidas al descarte del ensayo corporativista que a la condena de un sistema de asesoramiento y consultas, que hoy parece inseparable de un esquema mínimo de planificación en la vida de cualquier Estado moderno. Autores y senadores de la orientación de Duverger piensan que la función que cumplen los consejos económico-sociales es tan relevante entre las competencias del Estado, que hoy en día cabe hablar de la existencia de un verdadero *poder de consulta*, incorporado definitivamente a la trinidad de poderes o de funciones reconocidas al Estado. Al referirse a esta novedad institucional, el autor citado remarca la *independencia* del órgano que debe cumplir con tales funciones, expresando en forma terminante:

Tal separación no es solamente posible, sino necesaria, si se considera el poder de *consulta*, consistente en dar consejos con anterioridad a una decisión a la autoridad encargada de tomarla. Si en rigor un mismo órgano puede decidir y ejecutar, es imposible consultarse a sí mismo; el órgano de consulta debe ser distinto del de decisión.¹³⁰

La tesis sostenida por Duverger nos parece la más correcta, toda vez que se ajusta al esquema funcional del entroncamiento o la inserción de los consejos económico-sociales en el juego de los poderes sin desnaturalizar ni quebrantar los fines que abastecen al sistema constitucional de división del poder.

De esa forma se consigue salvar a los citados consejos del burocrático encasillamiento en las “reparticiones” del Poder Ejecutivo, como un eslabón más de la tecnocracia, salvándolos también del ecléctico tratamiento de entidades descentralizadas o personas jurídicas paraestatales: los consejos adquieren pues una fisonomía distinta, más consustanciada con la vida de *independencia*, que los lleva a animar en sus componentes el *status* de asesores libres y no el de empleados o funcionarios en relación de dependencia. Como parte de esa idea, los consejos europeos han obtenido el reconocimiento que los exime de los recaudos y de las

130 Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, pp. 161-163. La distinción de poderes que enuncia este autor coincide con la formulada por Loewenstein, a la que suma el *poder de control*: éste interviene antes de la decisión, mientras que el control es posterior. Duverger menciona expresamente al Consejo Económico-Social como un órgano del poder de consulta, p. 163.

trabas contables a que están indefectiblemente sujetos los demás entes estatales.

XI. INTENTOS ARGENTINOS DE CAMBIOS EN LA REPRESENTACIÓN

1) La historia política argentina del siglo actual registra algunos proyectos tendientes a buscar el reemplazo de la representación política tradicional por fórmulas que acogen en alguna medida las inspiraciones del corporativismo o, por lo menos, de una preponderancia de los llamados “intereses”. La primera reacción en ese sentido, netamente adversa a los moldes liberal-democráticos de la Constitución nacional y de la Ley Sáenz Peña, tuvo por escenario el régimen provisional del general José Félix Uriburu, a través de varios documentos que dan testimonio de la preocupación de dicho jefe por encontrar una solución a la interrogante de la futura reorganización institucional del país. Veamos, pues, algunos detalles de eso.

En el manifiesto del 1o. de octubre de 1930, el general Uriburu señaló que —en su opinión y la de la revolución que lo encumbró— los partidos políticos no constituyen toda la opinión nacional; y por ende, el gobierno estaba obligado a consultar no sólo a los partidos sino a toda opinión de la República. Sobre la representación, decía: “Cuando los representantes del pueblo dejen de ser meramente representantes de comités políticos y ocupen las bancas del Congreso obreros, ganaderos, agricultores, profesionales, industriales, etcétera, la democracia habrá llegado a ser entre nosotros algo más que una bella palabra”.¹³¹

Algún tiempo después, el 19 de julio de 1931, con motivo de la inauguración del Elevador Terminal de Rosario, el citado jefe militar reiteró algunos conceptos acerca de la representatividad de los dirigentes políticos, para concluir afirmando la necesidad de “dar cabida y representación en el seno de los partidos a los factores del trabajo y de los

¹³¹ Cfr. *La palabra del general Uriburu. Discursos, manifiestos, declaraciones y cartas publicadas durante su gobierno*, con prólogo de Carlos Ibarguren, ediciones Roldán, 1933, p. 24. En otro discurso, pronunciado el 28 de marzo de 1931 en la ciudad de Rosario, Uriburu expresó: “El país exige, por lo tanto, un Parlamento constructivo, en que las fuerzas productoras de la nación ejerciten ampliamente su influencia para plasmar en los hechos sus sanas inspiraciones económicas y fiscales”. Cfr. *ibidem*, p. 79.

verdaderos intereses del país”.¹³² En apariencia, pues, la idea propulsada por Uriburu tenía como meta una reordenación de la composición y vida interna de los partidos, sin descartarlos como medio para la representación política; pero es en su último manifiesto, dado el 20 de febrero de 1932, en víspera de la entrega de la administración al general Justo, que aquél precisó los alcances de su pensamiento en esta materia, al afirmar:

No concebimos que un país de agricultores y hacendados esté representado en la Cámara de Diputados de la nación por cincuenta y nueve abogados, treinta y seis médicos, nueve hacendados, dos obreros e igual cantidad insignificante de otras profesiones, hasta completar el número total, como ha ocurrido hasta el 6 de septiembre y como seguramente ocurrirá con el actual Congreso...

Estimamos indispensable para la defensa efectiva de los intereses del pueblo, la organización de las profesiones y de los gremios y la modificación de la estructura actual de los partidos políticos *para que los intereses sociales tengan una representación auténtica y directa.*

...la agremiación corporativa no es, pues, un descubrimiento del fascismo, sino la adaptación modernizada de un sistema cuyos resultados durante una larga época de la historia justifican su resurgimiento.

Cumple a nuestra lealtad declarar, sin embargo, que si tuviéramos que decidir forzosamente entre el fascismo italiano y el comunismo ruso y vergonzante de los llamados partidos políticos de izquierda, la elección no sería dudosa.¹³³

El párrafo final transcrito es la confesión de la *última ratio* de las motivaciones que animaban al conductor revolucionario; pero, como es sa-

132 En el mismo discurso, dijo Uriburu: “Las ciudades, cuyo ambiente es turbio e inquieto, acaparan gran parte de la riqueza que se elabora en los campos y especulan con ella, así como monopolizan y detentan también la dirección de la política, sin dar asiento en los cuerpos del Estado a representantes rurales directos. Las ciudades son, no sólo grandes aglomeraciones parasitarias de nuestra economía, sino también usufructuarias por medio de grupos parásitos de políticos profesionales, de la representación de los partidos en el Congreso. Los que se llaman órganos esenciales de la democracia entre nosotros y que se mueven gobernados al antojo interesado de oligarquías urbanas, o de coaliciones de caudillos de distrito, jamás otorgan personería en sus convenciones, ni en las candidaturas, a los exponentes de reales intereses de la sociedad. Nunca se han sentado en el Parlamento mandatarios directos de los labradores argentinos, sino empresarios políticos de profesión, que surgen de las maniobras electoralistas de los comités para ocupar las bancas en las Cámaras sin tener representación efectiva de ningún valor social”. *Ibidem.*, pp. 122 y 123.

133 *Ibidem.*, pp. 167 y 169. En ese manifiesto, Uriburu se refirió también a “...la organización de la rama legislativa del Estado mediante un sistema mixto de representación proporcional popular y gremial, constituye una de las materias fundamentales del programa revolucionario, que se concretará y discutirá oportunamente”. *Ibidem.*, p. 168.

bido, sus proyectos no alcanzaron materialización, ni aun el de modificar la ley electoral.

2) Diez años después, encontramos otro testimonio elocuente de esa misma postura, aunque agravada en los síntomas de corporativismo, acaso como secuela del apogeo —en ese entonces— de las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial. Se trata del discurso pronunciado por Manuel A. Fresco, ex gobernador de la provincia de Buenos Aires, en un teatro porteño, el 17 de abril de 1942, de cuya síntesis surgía el deliberado propósito de pugnar “por el establecimiento de una ley fundada en la democracia funcional, que prescindiera de los partidos políticos”, “...con representación auténtica en los organismos rectores del Estado, de todos los gremios o estamentos”. Del volante impreso de ese discurso, extraemos los siguientes párrafos:

Al viejo y caduco concepto de la soberanía popular, que engendra la demagogia y la venalidad, lo sustituimos por la soberanía del Estado.

En la democracia cuantitativa que nos rige —o que aparenta regirnos— nadie se encuentra en el lugar que le corresponde. Todo el mundo opinaba sobre todo y la totalidad de los electores resuelve, con su voto, todos los problemas de gobierno, por más difíciles y complicados que pueden ser, como si cada ciudadano fuese un hombre omnisapiente.

En la democracia funcional, en cambio, todos votan, pero cada uno de su estamento y sólo sobre los problemas de su estamento.¹³⁴

Cabía preguntarle a Manuel Fresco, quiénes elegían a los gobernantes dentro de ese esquema: ¿de qué “estamento” se extraían a los detentadores del poder? La falta de un claro enunciado al respecto indica la virtual vocación autocrática de toda definición corporativista, sumada al consabido prejuicio contra el sufragio universal.

3) Con motivo de la reforma —o cambio— constitucional de 1949, en el debate abierto en esa oportunidad, algunas opiniones indicaron el propósito de introducir cambios en el esquema representativo de la Cons-

134 Para una amplia información sobre los proyectos “corporativistas” y afines, en la Argentina, durante los años 1930 en adelante, puede verse el trabajo de Navarro Gerassi, Marysa, titulado *Los nacionalistas*, Buenos Aires, Jorge Álvarez, 1968. En especial, pp. 71 y 76 (periodo de Uriburu), 94 (la “ley orgánica” de la Legión Cívica), 101, 102 (el pensamiento de Leopoldo Lugones), 121 (“...el pueblo no es ni puede ser soberano...”), 128 (...muchos nacionalistas todavía veían en la Cámara Corporativa el mejor sustituto para una legislación elegida democráticamente), 151 (programa de la Unión Cívica Nacionalista), 153 (programa del Movimiento de la Renovación), 171 y 210 (proyectos de Carlos Ibarguren y Marcelo Sánchez Sorondo para la organización del Senado en 1949).

titución de 1853-1860, pero no pararon del nivel académico. El texto de 1949 únicamente innovó —en esta materia— el procedimiento de la elección presidencial, que dejó de ser indirecta para ser directa y a simple mayoría: la representación funcional no asomó en ninguna de las normas sancionadas que, en cuanto a la organización y estructura del Poder Legislativo, solamente ofrecieron variaciones en los términos de duración de los mandatos. No obstante, en el debate académico, estuvo presente la postura favorable a un cambio parcial en el esquema de la representación, a través de la opinión vertida por Marcelo Sánchez Sorondo en ocasión de la encuesta realizada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires a propósito de la anunciada reforma constitucional. En su respuesta, el citado profesor de derecho constitucional sostuvo la conveniencia de suprimir el Senado por tratarse de un cuerpo “que al margen del régimen federal carece de mandato y de riguroso objeto”, conservando en cambio la existencia de la Cámara de Diputados con representantes elegidos por el pueblo y susceptibles de revocación. Pero, al lado de esta Cámara, Sánchez Sorondo propiciaba la creación del “Consejo de las Autarquías”, como un órgano que no legisla pero que dictamina respecto de los proyectos legislativos, “de los que toma conocimiento antes de ser presentados a la Cámara, a requerimiento obligado de ésta”. Dicho “Consejo de las Autarquías” estaría compuesto por: *a*) los representantes de las ciudades capitales, *b*) de las regiones nacionales (provincias históricas y territorios), y *c*) de los *intereses* del trabajo, de la industria y de la administración. La proporción de representantes correspondientes a cada sector sería establecida por la ley ordinaria. Cabe señalar que el sistema ideado por este proyecto iba acompañado de una modificación en la estructura del proceso legisferante, toda vez que según él se concedía al Poder Ejecutivo la “iniciativa” de las leyes, quedando al Legislativo el poder decisorio de aprobarlas o no, aunque puede hacer suyas las enmiendas o nuevos proyectos elaborados por el citado “Consejo de las Autarquías”. Por último, también reconocía al Ejecutivo el poder para sancionar decretos-leyes en casos de urgencia o necesidad, “los que se considerarán ratificados por el Parlamento cuando no haya sido objeto de rechazo en las diez sesiones siguientes a su publicación”.¹³⁵ Como puede verse, el silencio jugaba como signo aprobatorio, a manera de vía libre (o “luz verde”) para el desen-

135 Véase *Encuesta sobre la revisión constitucional*, Buenos Aires, 1949, pp. 180-182.

volvimiento de la capacidad normativa general acumulada en manos del brazo Ejecutivo. Esta idea ha sido retomada con posterioridad, y cuenta con algunas aplicaciones en el derecho comparado.

4) Otro antecedente que debe recordarse, es de la provincia del Chaco, que en la Constitución local de 1951 llegó a institucionalizar una fórmula *sui generis* de representación, caracterizada por la mixtura de la representación política con la funcional. El artículo 33 de dicha Constitución establecía un Poder Legislativo *unicameral*, compuesto de la siguiente manera:

..la *mitad* de la representación será elegida por el pueblo de la provincia, dividida ésta en tantas circunscripciones como número de legisladores componga esa mitad.

La otra *mitad* de los representantes será elegida por los ciudadanos que pertenezcan a las entidades profesionales que se rigen por la Ley Nacional de Asociaciones Profesionales, debiendo estar integrada la lista de candidatos con miembros de dichas entidades, dividida igualmente la provincia en tantas circunscripciones como número de legisladores compongan esa mitad.

La norma citada —que perdió vigencia con la derogación de aquella Constitución por el régimen revolucionario de 1955— creaba una Cámara única, semipolítica y semifuncional, cuyos miembros provenían de una doble elección celebrada por el sistema de circunscripciones o distritos: en una elección participaba todo el electorado inscripto y en goce de la ciudadanía, para votar por candidatos de los partidos políticos mediante el sufragio universal, y en otra elección, donde la provincia se dividía también en circunscripciones, se votaba por representantes de las asociaciones profesionales reconocidas, pero únicamente votaban los ciudadanos pertenecientes a esas entidades profesionales. Es decir, que en esta última elección no se aplicaba el sufragio universal, sino que el cuerpo elector estaba compuesto sólo por el conjunto de los afiliados a las asociaciones profesionales: así, estos ciudadanos resultaban votando dos veces, una como ciudadanos y otra en calidad de miembros de la asociación profesional. Estábamos frente a un claro apartamiento del principio de la igualdad en los derechos políticos, según el cual *un hombre vale un voto*. Cabría añadir que el sistema así pergeñado, no proscribía expresamente la intervención de los partidos políticos *en el apoyo* de los candidatos presentados por las asociaciones profesionales en la segunda elección,

por lo que decimos que el régimen era *sui generis* en razón de la precitada diferencia con los casos de corporativismo neto o de unipartidismo. El ensayo chaqueño no reconocía antecedentes conocidos en nuestro derecho público, pero cabe señalar sus semejanzas con la Constitución de Brasil de 1934, aunque este instrumento del varguismo mantenía el sistema bicameral y limitaba la representación de las asociaciones profesionales a la quinta parte de la representación popular en la Cámara de Diputados, siendo elegidos indirectamente como representantes de las asociaciones (la Constitución de 1937, también varguista, fue plenamente corporativa). Por otra parte, nada tienen que ver, con el ensayo chaqueño comentado, las disposiciones actuales que contienen varias Constituciones provinciales, referentes a la organización local de *consejos de planificación* con funciones asesoras de los distintos órganos de gobierno, a efectos —precisamente— de la planificación económica y la “realización de relevamientos o prospecciones necesarios para determinar el potencial económico de la provincia” (v. gr., artículo 249 de la Constitución de Neuquén, y normas afines de los artículos 251 y 252). Estos últimos son cuerpos consultivos y de planteamiento que *no sustituyen* a los órganos representativos de gobierno.¹³⁶

136 Para una amplia referencia sobre la Constitución del Chaco de 1951, puede verse el trabajo de Rossi, Edgardo, titulado *Historia constitucional del Chaco*, Norte Argentino, 1970, pp. 68-78. La citada Constitución fue sancionada bajo el “estado de guerra interno”, con un sistema electoral de circunscripciones uninominales y en medio de la abstención de todos los partidos políticos opositores. La sanción tuvo lugar al cabo de cinco días de iniciadas las sesiones de la Convención, con un total de doce horas de reuniones, sin debate, que culminaron —según Rossi— con la aprobación por unanimidad del texto confeccionado y remitido desde un ministerio del Poder Ejecutivo nacional (p. 70). La aplicación del principio corporativo se hacía extensiva al Poder Judicial, en cuyo ámbito actuaban “jurados” para las causas criminales que sólo integraban los afiliados a los sindicatos (artículo 96). Cabe señalar, además, que la ley orgánica municipal sancionada en consecuencia de esta Constitución (ley 28), estableció para los afiliados de las asociaciones gremiales el monopolio de las candidaturas a cargo de concejales.

La elección de la media Cámara correspondiente a los representantes de las asociaciones profesionales daba motivo a que esos diputados resultaran consagrados por el voto de una ínfima minoría, en relación con los otros diputados elegidos por el pueblo de la provincia: ello se debía al hecho de que para los primeros también se aplicaba el sistema de circunscripciones uninominales y en algunas de éstas era muy pocos los afiliados a las asociaciones profesionales (que los elegían). Otra particularidad del sistema aplicado mereció el siguiente comentario de Rossi:

“Al remitirse el artículo 33 a la Ley Nacional de Asociaciones, sometía la organización, estructura y elección del Poder Legislativo provincial, a la variabilidad de una ley modificable o derogable sin la intervención de la provincia. Sometía, lo permanente constitucional, a lo mutable de una ley. Había más: la existencia, el reconocimiento, el reconocimiento y el retiro de la personería de las asociaciones que elegían la mitad del Poder Legislativo provincia, dependía del presidente de la República. La base más auténtica de la soberanía popular de la provincia, entregada al Poder Ejecutivo de la nación”. *Cfr. ibidem*, p. 76.

5) Por último, corresponde citar un antecedente más cercano nacido al amparo del régimen autocrático establecido en Argentina el 28 de junio de 1966, que bajo una variada denominación de “participacionismo”, “comunitarismo” y otros términos ambiguos, pretendió —con aparente transitoriedad— suplir la ausencia de toda representación (que implica la autocracia) mediante la creación de cuerpos asesores a nivel nacional, provincial y municipal. La versión auténtica de éste es propósito fallido, consta en la “Directiva del Presidente de la Nación” (en adelante P.) del 29 de julio de 1969, titulada *Participación* que estaba dirigida a los secretarios de Estado en el orden nacional y a los gobernadores en el ámbito de las respectivas provincias y municipios, encomendándoles la misión de “estructurar un sistema de participación de la comunidad”. Veamos sucintamente su contenido. Comienza por proclamar que el proceso de participación “se propone convertir a los argentinos en artífices de su propio destino y hermanarlos en la construcción del país del futuro”, razón por la cual el régimen tiene entre sus objetivos “el primordialísimo de imaginar y crear auténticas vías de participación”, ya que ésta constituye como fenómeno “una exigencia de la naturaleza humana y por ende universal”. Más adelante la directiva señala que son los pueblos maduros los que demandan una participación activa en la toma de las decisiones, dejando atrás las alternativas que se brindaban en el pasado y que “estaban limitadas al ámbito político-partidista”, lo cual configuraba “una forma de participación unidimensional” (P., p. 6). Y luego de una expresión de deseos en el sentido de que el ejercicio de la participación “cree las condiciones que hagan posible la vigencia de una auténtica democracia, estable y eficaz”, la directiva aclaraba o intentaba despejar una sospecha que nunca cesó en el clima de la mentada participación:

De todo lo anterior resulta que la participación que se propone, en modo alguno debe identificarse con estructuras destinadas a expresar aspectos específicamente políticos. Los mecanismos de representación política serán previstos en otra instancia del proceso revolucionario y no deben relacionarse, por tanto, ni con el contenido ni con las finalidades de esta directiva (P., p. 7).

Sin embargo, algunos renglones más adelante esa *directiva* enunciaba una supuesta dicotomía entre la “participación” y la “democracia”, con alcances que podían motivar la presunción de que se trataba en realidad de una verdadera *sustitución* o superación del régimen democrático repre-

sentantivo: la participación es la meta de la preocupación social que hoy se expresa de diversas formas en las naciones más avanzadas, así como la democracia fue la meta de la preocupación política que caracterizó a un siglo fuertemente motivado por la exaltación de los valores individuales. (P., p. 8).

Tan ambicioso proyecto limitábase, no obstante, a las funciones de asesoramiento y de comunicación, exclusivamente en la relación sector privado-sector público, a través de un proceso gradual en el que debía forjarse paulatinamente un cambio de actitudes en los hombres y mayores exigencias en la aptitud personal de la autoridad de aplicación. Por lo demás, este ensayo debía ajustarse a ciertos principios que la directiva llamaba “rectores”, a saber:

- a) Que nadie sería constreñido a participar (libertad).
- b) Que se procuraría un justo equilibrio de los distintos sectores sociales.
- c) Que el sistema buscaría también institucionalizar las discrepancias; y
- d) Que sus funciones serían de asesoramiento, aunque en el nivel comunal también podría darse la participación en la concertación y dirección de acciones comunitarias hacia la realización de tareas de interés común¹³⁷ (P., p. 9).

137 La directiva preveía los mecanismos para la participación, tanto a nivel de secretarías de Estado del gobierno nacional, cuanto a nivel de ministerios o secretarías en los gobiernos provinciales, y a nivel comunal. En líneas generales, esos mecanismos consistían en “consejos asesores” (en cada secretaría) y “comisiones nacionales asesoras” (por cada tema), presididos por el secretario de Estado correspondiente o el funcionario que éste designe. Las designaciones de miembros de tales cuerpos también correspondían al secretario de Estado pertinente, a propuesta de la institución o sector interesado. Se establecía al respecto, que la participación de cada sector debía estar dedicada a los problemas de su competencia específica (“por ejemplo, la representación obrera en el área de la producción, industria o comercio, no deberá actuar en función de los aspectos laborales o sociales”, P., p. 10). Los organismos mencionados debían pronunciarse a través de *dictámenes*, que tendrían el carácter de un asesoramiento (“por lo tanto no obligan”), ya que la responsabilidad de la decisión cabría exclusivamente al secretario de Estado correspondiente. Para los cuerpos a crearse a nivel provincial, la directiva aconsejaba la *periodicidad* de las funciones de sus integrantes. En cuanto al nivel comunal, se preveían “consejos asesores” para tratar los problemas de interés general; y, además, para los municipios más populosos, “comisiones sectoriales” (para asesorar en problemas concretos) y “comisiones vecinales” (para asesorar en problemas de los distintos barrios). Las designaciones serían efectuadas por los intendentes, a propuestas de entidades locales (que debían inscribirse en un registro), o por designaciones directas de “vecinos suficientemente representativos de la comunidad” (*sic*), y aun sin esa condición (¿la representatividad de los vecinos?) en casos excepcionales (véase p. 13 de la directiva). El intendente debía tratar de vincular al sistema de participación el mayor número de entidades, para lo cual podía promover la “unificación de la representación” con miras a evitar un número excesivo de miembros de esos cuerpos.

6) *Derecho comparado*. Queremos ocuparnos de un régimen *sui generis* que, en varios aspectos, finca su peculiaridad en el intento de combinar formas de las democracias occidentales con formas de las democracias socialistas, al mismo tiempo que insertar la representación corporativa en la representación política. Tal es el régimen de Yugoslavia, que ha recibido por algunos autores la calificación de neocorporativo. La primera formulación de ese régimen se gestó alrededor de 1950, con la Ley de los Consejos de Trabajadores, estatuto básico de la denominada cogestión: por la misma, la gestión empresaria fue separada de las manos del Estado y del partido (único) para transferirla a los propios trabajadores, quienes elegían sus representantes en cada empresa sin practicar una selección entre los miembros del Partido exclusivamente. La Constitución de 1953 coronó ese proceso de autogestión en el vértice de una “Asamblea Federal del Pueblo”, que estaba compuesta de tres Cámaras:

- 1) El Consejo Federal, que representaba al pueblo, a manera de una Cámara de Diputados.
- 2) El Consejo de las Nacionalidades, que representaba a las repúblicas componentes de la Federación, a la manera de un Senado; y
- 3) El Consejo de los Productores, en el que tomaban asiento tres grupos de la actividad económica, o sea, la industria con 140 delegados, la agricultura con 70, y la artesanía con 6.¹³⁸

Más recientemente, la Constitución de 1963 ha extendido la autogestión no sólo en el ámbito de la economía y producción, sino también en el campo político, partiendo de la base de la titulada “soberanía proletaria” y de la concepción del municipio como célula del sistema sociopolítico: la propia Constitución establece que en el municipio se realizan las formas fundamentales de autogestión directa posible y de donde se derivan los principales órganos del poder político (artículo 73). El carácter *neocorporativo* del régimen yugoslavo surge de la composición del Poder Legislativo nacional, constituido por una “Asamblea Federal” que está integrada por el Consejo de los Pueblos y cuatro consejos más: a) el Consejo Económico; b) el Consejo de Instrucción Pública y Cultura; c) el Consejo de Asuntos Sociales y Salud Pública; y d) el Consejo Político-Social. El *quid* del sistema consiste en que para la san-

138 Véase Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 463 y 464.

ción de las leyes se requiere la intervención y aprobación del Consejo de los Pueblos (órgano político por antonomasia) y el consejo que resulte competente según la materia en cuestión (es decir, el que representa los intereses del sector particularmente afectado). A pesar de esa distribución de competencias, existen algunas materias que son de la competencia privativa del Consejo de los Pueblos; pero la regla general es que las leyes se sancionen con la concurrencia de ese Consejo y uno de los cuatro Consejos corporativos mencionados.¹³⁹ La comprensión del original y peculiar sistema yugoslavo debe encararse en el marco de su régimen político, en el que partiendo de un partido único (Liga de Comunistas) y de un frente amplio (Alianza Socialista del Pueblo Trabajador), sus inspiradores pretenden llegar a “una sociedad sin partidos, en la que sólo contarán los representantes de cada habitante en cuanto productor, es decir, en cuanto ocupa un lugar en la organización socioeconómica de la sociedad”.¹⁴⁰

XII. REFLEXIÓN FINAL: LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En los capítulos anteriores hemos encarado el tema de la representación a través de sus distintos desenvolvimientos, aunque siempre en el contorno del ámbito jurídico. Dicha exposición nos ha servido para comprender la enorme dificultad que se presenta en cuanto a la precisión del concepto en estudio, cuyos alcances en el plano institucional no han sido de interpretación ni de aplicación unívocas. Parte de los esfuerzos

139 Véase Linares Quintana, Segundo V., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Abeledo-Perrot, 1960, p. 447-459, t. III. Dice este autor: “Para el consejo de los pueblos, las repúblicas federales eligen veinte diputados cada una, y las regiones autónomas diez. Los demás consejos tienen ciento veinte diputados cada uno. Los diputados al consejo de los pueblos son elegidos por todos los consejos de las asambleas populares de las repúblicas federadas y de las regiones autónomas. Los diputados al consejo de asistencia social y salud pública son elegidos por los cuerpos electorales integrados por miembros de las asambleas municipales y delegados de las comunidades laborales, de las organizaciones laborales, junto a otras formas de trabajo asociado además de los delegados de otras comunidades del correspondiente sector de trabajo. Los diputados al Consejo Político Social son elegidos directamente por los ciudadanos. Todos los diputados duran cuatro años, renovándose cada dos años por mitades cada Consejo”. *Cfr. ibidem*, p. 454.

140 *Cfr.* Linares Quintana, Segundo V., *op. cit.*, p. 457, citando a J. Djordjevich, *Yugoslavia: democracia socialista*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 176. La situación en los demás países socialistas de Europa occidental es diferente: puede verse, como ejemplo, el estudio realizado por Jerzy J. Wiatr, de la Universidad de Varsovia, sobre “Political Parties, Interest Representation and Economic development in Poland”, *The American Political Science Review*, vol. LXIV, núm. 4, diciembre de 1970, pp. 1239-1245.

de la doctrina han estado orientados durante mucho tiempo hacia la formulación de un concepto *ideal* de representación política, en virtud del cual únicamente serían considerados como representativos aquellos regímenes que reúnen ciertas y determinadas condiciones; de tal modo que en ausencia de algunas de ellas, el Estado en cuestión no sería representativo. En esas líneas de pensamiento, sectores doctrinarios han negado la condición representativa a la mayoría de los regímenes ajenos al tipo demoliberal predominante en Europa Occidental durante el siglo XIX y parte del actual; entonces, la cualidad representativa estaba unida a características muy concretas de la forma de gobierno: separación de poderes, Constitución rígida, control político, sufragio (aunque no necesariamente universal ni igualitario), etcétera. Los embates sufridos por ese esquema o prototipo de Estado, a partir de las grandes crisis del siglo presente, han demostrado que los modelos de representación son múltiples y que esa variedad puede darse dentro de los marcos de la “representación”, es decir, sin incurrir en prácticas autocráticas. Pero cualquier adaptación del esquema representativo a las peculiaridades de las diversas sociedades políticamente organizadas, debe tener en cuenta el hecho cierto de las transformaciones operadas en el Estado: el tránsito de un Estado “gendarme” a un Estado de servicios, de la abstención a la intervención; que ha traído aparejada la evolución de los derechos individuales a los derechos sociales. El Estado representativo se desenvuelve hoy en la realidad de un conjunto de derechos cuyos titulares no actúan individualmente sino en función de la pertenencia a determinados grupos sociales: junto a los “derechos del hombre”, de factura clásica, aparecen legitimados por un proceso histórico irreversible los llamados “derechos sociales”, que se resuelven en prestaciones exigibles al Estado y no en un mero deber de garantía por parte de éste. Esta mutación o, mejor dicho, ampliación de la esfera pública, tienen su implicancia y consecuencia, en la esfera de lo representativo, toda vez que a fin de acrecentar y garantizar tales prestaciones, los sectores sociales tienden a manifestarse grupalmente, a presionar y a insertarse en los órganos estatales. De esta acción no escapan tampoco los partidos políticos, que resultan así conmovidos por la requisitoria de “ciertos intereses”, que en su propósito de predominio pueden llegar a desdibujar la imagen de “interés general” o amplio que dio su fisonomía a los partidos políticos del constitucionalismo demoliberal. La inserción de dichos grupos provoca planteos y concepciones disímiles, que oscilan entre la simple reglamentación de sus

actividades de presión (sistema americano) hasta su institucionalización más profunda a través de consejos económicos-sociales (sistema europeo), fuera de los revisionistas, que ponen acento en un *aggiornamento* de los mecanismos representativos, habla de la necesidad de canalizar la actividad y de recepcionar el peso de tales grupos en el seno mismo de los partidos políticos, para que sean éstos los organismos que desde la base misma puedan obtener el consenso de los sectores sociales y su adecuada “representatividad”.¹⁴¹ Se trata en suma de que los partidos políticos adquieran la cosmovisión que los caracteriza como tales, debiendo organizarse de tal manera que puedan dar respuestas totales a las requeridas contemporáneas, destinadas a satisfacer a una pluralidad de sectores que conviven y no a la hegemonía de uno de ellos con miras a la extinción de los otros. Partidos políticos para una sociedad pluralista y no facciones para la legitimación o convalidación de tendencias monocráticas. Para ello es menester que los partidos no queden al margen del modelo político que se quiere construir, por cuanto ellos son —y ya no quedan dudas al respecto— piezas o instrumentos fundamentales en el edificio del Estado contemporáneo: por ello, algunos autores piensan que, sin incurrir en excesos reglamentaristas ni abrazar utopías de perfeccionismo, dentro de las reglas del juego democrático, cabe reclamar que “las garantías que limitan y reglamentan los poderes del Estado, deben reglamentar y limitar los poderes del partido”.¹⁴²

141 En sentido coincidente, destaca Pier Luigi Zampetti (*op. cit.*) que: “Se trata, pues, no ya de modificar la naturaleza de tales grupos, sino de permitir insertarse a los mismos en el Estado a través de las instituciones políticas, sin crear otras nuevas que, por encima de todo, terminarían por obstaculizar el normal funcionamiento de las primeras” (*cf.* p. 192). Este mismo autor llega a sugerir la necesidad de que “...el partido establezca, aunque en términos generales, cuáles categorías, profesiones, oficios están predominantemente representados en las varias corrientes, y haga por reservar a las mismas un adecuado número de escaños en el propio grupo parlamentario” *ibidem*, p. 202.

142 *Cfr.* Zampetti, Pier Luigi, *op. cit.*, p. 205. Este autor observa el siguiente fenómeno: “los poderes del Estado, que han sido amplificados para comprimir las autoridades privadas o baronías económicas, a la larga antes bien de dominar, son a su vez dominados por otras baronías, aunque de tipo diverso: en homenaje a la exactitud, por las *oligarquías* que se vienen formando en los partidos políticos, y que tratan de reemplazar a los poderes del Estado, bloqueando la función mediadora de los partidos mismos. Es necesario, entonces, que el Estado, luche contra la formación de las oligarquías de partidos, remediando y reduciendo su poder, así como en el siglo pasado había remedido reducido el poder de otras autoridades privadas, permitiendo la afirmación de nuevas fuerzas en competencia, cuando no en antítesis, con las primeras. Del mismo modo como entonces se iniciaba el libre juego democrático, hoy se trata de conducirlo adelante vigorizándolo y reforzándolo”. *Cfr. ibidem*, p. 202.

Se abre así un nuevo interrogante sobre la *aplicación de los esquemas representativos dentro de los partidos políticos*, por imperiosa necesidad de vigorización y potenciamiento —a la vez que de saneamiento— de los canales expresivos con que cuenta el pueblo actualmente. Las recetas son divergentes en cuanto a los lazos o nexos que deben gobernar el comportamiento de quienes cumplen el rol de intermediarios en una partidocracia; y, así, hay opiniones a favor de un eventual rejuvenecimiento del mandato imperativo,¹⁴³ y otras que llegan a la recomendación opuesta.¹⁴⁴ En cualquiera de los casos, se trata de acercar los partidos al pueblo y de comprometer a éste en la participación de un sistema de lealtades que, para sobrevivir exitosamente a la coyuntura presente, requiere calmar y colmar ciertos niveles de expectativas sociales, con eficacia mínima que evite la caída en una desesperación alumbradora de otro Estado y de otros instrumentos de representación. Hace falta que el pueblo se sienta representando *en y por* sus representantes, pero esto no puede ser un mero recurso retórico ni basta con que se produzca en términos generales, sino que es menester la efectiva concreción de esa cualidad representativa *de y para* cada uno de los sectores que integran nuestra sociedad pluralista presente. La suerte y el funcionamiento del sistema dependen en alto grado de la capacidad del régimen para armonizar tendencias y absorber grupos que, de otra manera, surgirán como disidencias incontrolables en un proceso de aguda contestación contra las reglas del juego sobre las cuales descansa el sistema mismo. La sensación representativa que necesitan gozar esos sectores es factible alcanzarla a través del mecanismo idóneo de los partidos políticos y, también dentro de ellos, en estrecha vinculación como las partes al todo.¹⁴⁵

143 Por ejemplo, la opinión de Pier Zampetti cuando confiesa: “Sólo mientras dure la actual situación anómala, es decir, hasta que los ordenamientos internos de todos los partidos no sean democráticos, sino regidos por oligarquías, la prohibición del mandato imperativo puede ser considerada aún válida. En tal caso, representa una garantía contra el preponder de grupos restringidos”. *Cfr. op. cit.*, p. 172.

144 Por ejemplo, la opinión de Sartori cuando señala: “con referencia a una solución de acuerdo con la razón, esto es, de coherencia lógica y deductiva..., la indicación sería exigir —para que haya verdadera representación— un vínculo mayor y una sumisión más firme de los mandatarios a sus mandantes. Con relación, por lo tanto, a una solución funcional y empírica, de acuerdo con la experiencia..., la indicación tórnase al contrario, de aflojar lo más posible el vínculo entre electores y elegidos, de obtener más liderazgo, más autonomía de conducción, porque sólo así el representante puede sobresalir como mejor que los representados”. *Cfr. op. cit.*, pp. 139 y 140.

145 A propósito de ello, señala con acierto Zampetti, que “...un Estado es democrático sólo si los titulares son elegidos por el pueblo entero. Pero Estado democrático significa Estado fundado sobre la soberanía popular; el pueblo es soberano sólo si *ejerce* efectivamente el poder. Si se limitara

Si queremos que la representación política asegure los dos despliegues a que se refiere Sartori, la *representatividad* y la *responsabilidad*, es necesario que los partidos políticos sirvan al proceso desde la base del poder, abasteciendo la intermediación entre el pueblo y los órganos del Estado, pero no con un sentido abstracto, sino tomando en consideración la pluralidad de intereses que componen los sectores sociales. Para alcanzarlo, los partidos no tienen que seguir más que un camino parecido al que las organizaciones políticas tomaron al momento de la implantación del sufragio universal, o sea, que ideológica y programáticamente deben guiar su acción con respuestas a problemas plurisectoriales del Estado, para poder apelar entonces al apoyo de vastos sectores, más allá de la división de clases sociales o económicas. Se trata, otra vez, de alcanzar el nivel partidario superando las limitaciones de la facción; lo que también significa que en una instancia así es disvalioso el rol que puedan cumplir aquellas organizaciones que sólo cubren legalmente la fachada partidaria de lo que en la realidad es nada más que un grupo de interés: seudopartidos.¹⁴⁶ Nosotros creemos que únicamente los partidos políticos

a elegir los titulares de los órganos, sería siempre válida la observación de Rousseau, para quien el pueblo es soberano sólo en el momento en que se vota. Por lo tanto, el pueblo, para ser soberano, no puede limitarse a elegir los representantes, sino que es necesario que encuentre la forma de participar con ellos en el poder, de modo de adecuar cada vez más a la voluntad popular la intervención del Estado en el sector privado. Pero, ¿es posible tal participación? Los partidos políticos han tratado de facilitarla”. Cfr. *op. cit.*, pp. 152 y 153. La bastardilla es nuestra.

Zampetti se basa en la opinión de Espósito, quien al comentar el artículo 1o. de la Constitución italiana observa que “...el contenido de la democracia no consiste en que el pueblo constituya la fuente histórica o ideal del poder, sino que tenga el poder; y no que él tenga sólo el poder constituyente, sino que a él correspondan los poderes constituidos; y que no tenga la escueta soberanía (que prácticamente no es nada), sino el ejercicio de la soberanía que prácticamente es todo”. Cfr. *ibidem*, p. 152.

146 Parece útil reproducir la opinión de un autor que no es demasiado afecto a la partidocracia, pero que no obstante ello llega a conclusiones elocuentes sobre la imprescindibilidad de los partidos. Me refiero a Robert Mac Iver, que en su *Teoría del gobierno* expresa: “Todos los partidos, además, incluidos aquellos que oficialmente representan una categoría económica, como acontece con los de tipo laborista, han de ofrecer un programa nacional en nombre del bienestar del conjunto de los ciudadanos. Esa es la razón de que el sistema de partidos políticos aminore en cierto modo lo peor del de clases sociales. Cuando el sistema de partidos políticos opera realmente no puede haber una identificación de partido y clase. Los partidos del ala derecha alistan a alguien más que a los miembros de la clase alta o dominante”. Cfr. *ibidem*, Tecnos, p. 120.

En otra parte de su obra, el mismo autor recuerda la experiencia británica al respecto: “Las clases elevadas de la sociedad inglesa se alienaban de preferencia en el bando de los conservadores, pero al irse ampliando el sufragio, camino de lo universal, éstos ya no podían fundar sus llamamientos a la actividad política en los términos mismos del interés de clase. Ahora debían apelar a todo el pueblo, no a una sola clase. Sin un apoyo más amplio, el partido de los conservadores hubiera firmado

pueden dar las condiciones indispensables para asegurar la síntesis que el Estado contemporáneo reclama con el objeto de hacer realidad un régimen de libertad con eficacia gubernamental.

En materia de partidos políticos no se puede ni se debe ser perfeccionista. Como instituciones, reflejan el grado de desarrollo de la comunidad a que pertenecen; y, por lo tanto, su mejoramiento no depende de un *fiat* del legislador: depende de la evolución social y política, a través de un proceso de interacción recíproca en la que partidos y comunidad se influyen y comunican constantemente. La intervención del Estado en esta materia debe ser encarada contemplando las circunstancias anotadas, o sea, que debe desecharse cualquier pretensión utópica que aspire a obtener partidos ideales merced a la reglamentación del legislador. Un mínimo de intervención estatal en la vida interna de los partidos —es decir, en su planeamiento— bastará para poner en marcha y hacer convivir dentro de las reglas del juego a las organizaciones que surjan de las tendencias incoercibles de la comunidad. El secreto del acierto estará —muy probablemente— en la legislación electoral antes que en la reglamentación de los partidos; y, en primer lugar, en la determinación de los caudales mínimos exigidos para poder alcanzar los frutos de la representación.¹⁴⁷ No

su sentencia de muerte. Así, pues, como les ocurrió a sus enemigos políticos los liberales, tuvieron que fundar su atractivo en cuestiones de principio. Así llegó a adquirir su forma característica el sistema de partidos políticos. Un partido se convirtió en una asociación organizada para el apoyo de una determinada línea política, dedicada a alistar a la opinión pública bajo su bandera, y a luchar por medios constitucionales en pro de la victoria electoral”, p. 192.

Por último, Mac Iver advierte: “En una oligarquía no puede haber partidos en este sentido; solamente caben las facciones políticas. El llamamiento constitucional al pueblo marca la diferencia entre una facción y un partido ...la diferencia entre facción y partido es tan importante como la que pueda existir entre oligarquía y democracia”, p. 193.

147 En oportunidad de la VIII Conferencia Nacional de Abogados elevamos a través de nuestro proyecto de reforma constitucional la sugestión de una cláusula referente a los partidos políticos, a ser incluida en el texto de la Constitución de 1853-1860. Dicha cláusula decía:

Todos los ciudadanos gozan de los siguientes derechos políticos conforme con las leyes que reglamentan su ejercicio, a saber:

- 1) De intervenir en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- 2) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas; auténticas, realizadas por sufragio universal, obligatorio e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores a través de los partidos políticos exclusivamente.
- 3) De asociarse libremente en partidos políticos, participando en su organización y funcionamiento. El voto es secreto y obligatorio.

“El Estado reconoce y asegura la existencia y personalidad jurídica de los partidos políticos, como pluralidad de fuerzas orientadoras de la opinión pública, encaminadas a intervenir legalmente en la determinación de la política nacional, provincial y municipal, y en la elección de los poderes públicos”.

creemos en la procedencia ni en la eficacia de una creación vertical —desde el poder— de los partidos admitidos para la competencia política, que deban repartirse el rol de gobierno y el de oposición (Brasil); tampoco estimamos viable ni compatible con las creencias democráticas que, por decisión estatal, se vincule la representación funcional dentro de los partidos políticos: el bipartidismo o un pluripartidismo limitado, así como la mayor representatividad de intereses en el seno de los partidos, podrán alcanzarse con arraigo colectivo solamente por la acción concertada de los propios protagonistas. En el caso de los “intereses”, cuando asuman la condición de intereses interesados en el quehacer político, volcándose a las estructuras partidarias, con todos los riesgos y todos los derechos.

A manera de epílogo, podemos intentar una *confesión* alrededor del tema que hemos analizado en las páginas precedentes: ¿qué pensamos de la representación política? En primer lugar, debemos confirmar la sugerencia que insinúa el título de este trabajo, ya que seguimos pensando que se trata de un “misterio” antes que de un “ministerio” de la representación. Rodea al tema una atmósfera de metafísica que motiva en sus estudiosos una propensión al enfoque unilateralmente axiológico, en perjuicio de la necesaria precisión que el criterio científico debe aportar para la cabal comprensión de un instituto que hoy domina en las estructuras de la mayoría de los Estados del orbe. Ese mismo criterio científico y

La ley que establece el régimen de los partidos políticos tiene como base del reconocimiento de los mismos:

- “1) La obligación de conformarse en su declaración de principios, carta orgánica y plataforma electoral así como también en sus actuaciones, al sistema del artículo 1o. de esta Constitución.
- 2) Que establezcan la publicidad del origen y destino de sus recursos; y
- 3) Que elijan sus autoridades y los candidatos a cargos electivos por comicios internos garantizados por las autoridades públicas electorales y con debido control judicial.

Las afiliaciones se realizan ante la justicia electoral, debiendo comparecer los interesados y acreditar el goce de la ciudadanía con el documento que la ley establece. Los padrones de afiliados son públicos.

La ley exige el uno por ciento como mínimo de afiliados en cada distrito para que los partidos políticos obtengan el reconocimiento como tales; y el diez por ciento como mínimo de los votos válidos emitidos, distribuidos en la mayoría de las provincias, para que puedan continuar interviniendo en las elecciones nacionales, recibir aportes estatales para su sostenimiento y otras franquicias para su actuación”. *Cfr.* Vanossi, Jorge Reinaldo, “Sugerencias para una eventual reforma constitucional”, *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, 1970, pp. 224 y 225.

Las exigencias y los controles al funcionamiento de los partidos políticos no deben ser mayores que los previstos para aquellas asociaciones que actúan deliberadamente como factores de poder. En caso contrario, se colocaría a los partidos en una situación de desventaja, que resultaría aprovechada por los sectores que prefieren evadir el cumplimiento de las normas partidarias y canalizar su acción a través de los otros grupos (que están exentos de controles).

crítico ha servido para obtener una cosa importante en la consideración del tema: determinar que la representación política nada tiene que ver con las figuras que por analogía fueron extraídas de los repertorios del derecho privado. Acaso sea la actitud de los ingleses y de los norteamericanos, en general, la más desconcertante pero al mismo tiempo la más encaminada hacia la objetivación de la actitud mental que requiere el problema: ignorar las discusiones doctrinarias —por inútiles— y considerar a la representación política en la realidad del Estado como la cosa más natural del mundo... Tan natural y admitida por el consenso, que no hace falta volcar sobre ella mayores esfuerzos intelectuales. Lo importante para los anglosajones —que fueron los primeros en practicar la representación política— es vivir en un Estado representativo en el que no se cuestione a diario el esquema de esa representación. Y lo dicho nos lleva a formular una presunción, a saber: que en los regímenes que menor derroche doctrinario hacen en torno de la representación, es mayor el consenso sobre ella y sus alcances; mientras que en los sistemas políticos más altamente esclarecidos por la discusión acerca del “perfeccionismo” representativo, cabe observar un alto índice de indiferencia popular (no de rechazo) sobre la práctica regular y continua de los métodos representativos. Parece una paradoja (que también las tiene la ciencia política).