

DEMOCRACIA Y EFICACIA*

I

Puede afirmarse sin duda que, a esta altura de la evolución del Estado moderno y de las consideraciones doctrinarias que sobre él se formulan, la *eficiencia* ha pasado a ser un dato arcóntico o relevante en la estimación de los diversos regímenes políticos. Cada uno de ellos es considerado valioso o disvalioso, computándose al efecto el grado de eficiencia que ofrecen: resultando que esta escala de juicio o estimación gravita tanto más que la emergente de parámetros doctrinarios o de la pura ideología. En gran medida, ello es debido a que la falta de eficiencia puede conducir al fracaso del régimen pluralista, tal como lo advierte Burdeau.³⁸

En este orden de ideas, son numerosas las propuestas tendientes a procurar mayores niveles de eficiencia gubernamental. Algunas, orientadas al mejoramiento de la *funcionalidad* de los órganos existentes: por ejemplo, tal el caso de la fallida modernización de la parte orgánica de la Constitución nacional que se intentó a través de las enmiendas de agosto de 1972, que en su mayor parte no tuvieron aplicación práctica. Otras propuestas, en cambio, apuntan a la *redimensión* del aparato estatal, partiendo de la base de que hasta hoy el Estado “tiene” todo y “hace” todo, pero “es” poco o nada, ya que su poder efectivo se encuentra muchas veces mermado o neutralizado por la acción irresistible de los contrapoderes; y en consecuencia se postula para con el Estado una actitud de desmantelamiento de algunas de sus actividades, que recuerda aquella expresión literaria según la cual también con el hacha se hace el paisaje (Stendhal). Por último, también aparecen las propuestas fundadas en la idea de que el mejor camino para *modernizar* el aparato estatal pasa por el terreno del potenciamiento de la “idoneidad” requerida por la propia

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

38 Cfr. *El Estado*, Madrid, Hora H., 1975, p. 133.

Constitución como único requisito para ponderar la igualdad ante la ley en materia de ocupación de las funciones públicas (artículo 16).

Ninguna de estas propuestas es descartable *ab initio* ni rechazable *per se*. Todo depende de los alcances y de las consecuencias previsibles de cada reforma que se intente. Pero las reformas en sí no pueden ser objetadas en cuanto se inspiran en el propósito de mejoramiento del aparato estatal. Creemos —con Burdeau— que “una oportuna regulación constitucional del ejercicio de las funciones gubernamentales puede facilitar la colaboración indispensable para la paz social”.³⁹

Empero, el tema de la eficiencia y de la funcionalidad debe ser cuidadosamente compatibilizado y armonizado con el de las garantías y los controles. Cualquier regulación que se intente en esta materia deberá cuidar la armonía entre la protección del plano en que se desenvuelven los derechos subjetivos e intereses legítimos, por una parte, y la no interferencia que asegure la plena funcionalidad operativa de los poderes y organismos previstos para el cumplimiento de los fines estatales consagrados en la Constitución, por la otra.

Además, merece advertirse que privilegiar el eficientismo como un valor absoluto y aislado de otros, importaría tanto como sacrificar de antemano el valor de la libertad. En ciertas circunstancias históricas, la eficiencia ante todo equivale a preferir la dictadura a la democracia.⁴⁰

II

Hay una faceta del eficientismo que requiere algunas consideraciones, en tanto y en cuanto puede ser un condicionamiento de la democracia. Me refiero a ese sector privilegiado de la burocracia que recibe el nombre de “tecnócratas”, y cuya influencia en el poder ha dado lugar a lo que se conoce como “tecnocracia”. Desde Platón, que auspiciaba el gobierno de los sabios, hasta nuestros días, se escuchan recetas que propician el reemplazo de la decisión política por el criterio de los técnicos. En mayor o menor medida, esta tendencia es expresiva de una orientación adversa al origen popular y consensual de los gobernantes. Y en muchas circuns-

³⁹ Cfr. *ibidem*, p. 90.

⁴⁰ Cfr. Ross, Alf, *Why Democracy*, traducción del Instituto de Filosofía del Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNBA, 1968, p. 61.

tancias se ha procurado una antinomia —aunque no fuera más que en imágenes— entre la política y la técnica.

Pero no existe tal antinomia. Sí, en cambio, hay una clara delimitación entre los respectivos ámbitos; derivada de las distintas funciones que cumplen esas actividades humanas. La ciencia y la técnica esclarecen los fines y exhiben los medios; pero la elección escapa a esa competencia. Como dice Ross, el conocimiento es conocimiento “y nunca puede ser nada más que ello”,⁴¹ mientras que la elección y la compaginación de los medios y fines, basadas en la orientación que suministran la ciencia y la técnica, son materias de juicio y decisión propias de un criterio político. El mismo autor advierte que “conocimiento correcto” y “acto justo” son dos operaciones distintas; y es evidente que cada cual —técnicos y políticos— tiene su parte que cumplir. “Los expertos ponen sus conocimientos y su comprensión a disposición de los representantes del pueblo, mientras que éstos, y en última instancia el pueblo todo, asumen la responsabilidad de la decisión política sobre cuáles serán los objetivos y la estimación de los medios”.⁴²

El pueblo elige, los gobernantes deciden y los técnicos asesoran y ejecutan. Tales son los sucesivos pasos que jalonan el ciclo de la selección de los fines y la imbricación de los medios. Como señala Ross, lo que espera del pueblo es que se haga cargo de los problemas políticos “en su ancha generalidad”,⁴³ para lo cual debe despertarse en él un necesario interés en la cosa pública;⁴⁴ lo que corresponde a los políticos gobernantes es “poner las cosas en su lugar buscando un ajuste razonable entre los diferentes intereses y fines perseguidos”,⁴⁵ y el puesto de los expertos está en asesorar a los políticos en sus decisiones y en llevar a cabo las directivas dadas por el órgano de decisión.

En definitiva, estamos ante una alternativa y debemos elegir: el gobierno de los hombres por los hombres y a través de las instituciones regidas por la ley, o la administración de las cosas por los tecnócratas y a través de la cibernética. Nosotros optamos por el primer término. Además, nos pronunciamos en contra del “Estado funcional” que preconiza George Burdeau en su reciente obra *El Estado*.⁴⁶

41 *Ibidem*, p. 56.

42 *Ibidem*, p. 57.

43 *Ibidem*, p. 58.

44 *Ibidem*, p. 59.

45 *Ibidem*, p. 58.

46 *Ibidem*, p. 170.

III

Considerar lo positivo como disvalor es, en principio, el prejuicio del que parten los tecnócratas, sin percatarse de que lo político constituye el soporte imprescindible para fundamentar cualquier objetivo atinente a la cosa pública; el quehacer político es inherente al quehacer social, en una presencia vital que no pueden desconocer o ignorar ninguno de los regímenes establecidos hasta hoy. Y cuando se lo niega en la superficie, subyace de igual modo hasta que por su gravitación natural consigue un nuevo reconocimiento, y así sucesivamente.

Es posible que la explicación de las actitudes o tesis negatorias de la política se encuentren en la confusión en que incurren quienes envuelven a la política en una sola acepción, cuando la ciencia y la realidad están indicando que todo concepto “plenario” de política abarca dos aspectos, por lo menos, diferenciados entre sí; ellos son, en la clara distinción que formula Juan Francisco Linares, la política *arquitectónica* y la política *agonal*, refiriéndose aquélla a la acción de conjunto emprendida en miras de la armonía comunitaria —especialmente desde el gobierno—, mientras la segunda —tarea propia de los gobernadores— se orienta hacia la lucha por y frente al gobierno.⁴⁷

Se trata, entonces, de advertir el error que implica un rechazo liminar y pleno de la política; ya que colocándonos en la hipótesis más extrema, *v. gr.*, la de una suspensión temporaria de la política agonal, aun así queda en pie y con toda vigencia la política arquitectónica, su dinámica y sus efectos. Por otra parte, no es dable olvidar que la política necesita de la tecnocracia en la misma medida que ésta supone la primacía de aquélla; de lo contrario se genera el peligro de un vacío político o de la ineficacia funcional y, de allí en más, el deterioro del poder.

El desprecio a la democracia, que algunos sectores fincan en la afirmación de un menor grado de eficientismo que el preconizado por las autocracias, se basa en un inexcusable error de apreciación, habida cuenta de que la experiencia histórica y comparada desmiente aquella hipótesis, desde el momento que son numerosos los regímenes democráticos que han acreditado altos niveles de funcionalidad y eficacia en el desafío para la solución de grandes problemas y muy difíciles crisis (políticas, socioe-

⁴⁷ Véase “La política como técnica social”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1962, pp. 220 y ss.

conómicas y militares). A ese respecto, el ya citado Ross es de opinión terminante, cuando expresa:

El argumento quizá más contundente contra la crítica de incompetencia levantada contra las democracias radica, en último análisis, en el hecho de que las democracias existen, han existido y han resuelto tantos problemas comunes como extraordinarios, también en términos globales, como los otros Estados lo han hecho.⁴⁸

IV

Existe una gran preocupación acerca de la necesidad de alcanzar la selección de “los mejores” también en aquellos casos en que por mandato constitucional la nominación tenga origen electivo popular. Son numerosos los recaudos y las exigencias que deberían contemplarse, según diversas opiniones, para lograr niveles mínimos y aceptables en esta materia. Algunos estiman, al respecto, que es en el terreno de la elegibilidad y en la instancia de las candidaturas partidarias, cuando y donde debería ponerse el acento para tal finalidad. Sin embargo, ninguna receta es de por sí una garantía absoluta para obtener una más calificada e idónea selección de los candidatos.

En el tema de la *selección de los mejores*, el genio humano no ha inventado aún el mecanismo infalible para ello. Desde las ilusiones de Platón sobre el gobierno de los sabios, hasta hoy, un cúmulo de desviaciones y de frustraciones pugnan junto a las bondades que la democracia ofrece en materia de posibilidades y de circulación de las elites. Al respecto, Hans Kelsen ha escrito páginas muy certeras alrededor del tema de “los mejores” en las instancias de la autocracia y de la democracia, poniendo de resalto la falacia que significa el sostenimiento dogmático de una superioridad de las formas autocráticas en la calidad de los recursos humanos y del productor legislativo que de ellas emana.⁴⁹ También es aleccionador recordar el caso de Max Weber, en 1919, con motivo de la elección de la famosa Asamblea Constituyente de Weimar, de la que finalmente quedó ajeno en el proceso electoral, sin perjuicio de que Hugo Preuss —el principal redactor de la Constitución— lo designara después

48 *Ibidem*, p. 60.

49 Véase *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1934, pp. 122 y ss.

en el Comité de expertos constitucionales. Así relata uno de sus biógrafos la fallida experiencia electiva del más famoso pensador alemán de comienzos de siglo:

...que tras su discurso ante los miembros del Partido Democrático en Francfort, éstos le colocaron espontáneamente a la cabeza de la lista de candidatos para las elecciones de Hesse-Nassau. Su entrada en la Asamblea Nacional parecía asegurada. Una reunión no pública del partido confirmó su candidatura *frente* a la resolución en sentido opuesto de la ejecutiva de dicha organización política. Todo parecía finalmente solucionado. Pero, en la política de partidos, uno ha de pagar el precio de la rebelión contra la ejecutiva. Pocos días antes de que la lista definitiva de candidatos demócratas quedase decidida, la conferencia de Wetzlar, del distrito electoral número 19, deliberando a puertas cerradas, reemplazó el nombre de Weber por el de un notable del partido originario de la ciudad de Francfort. Así quedó frustrada la elección de Weber para la Asamblea Nacional. Era ya demasiado tarde para hacer algo contra esa maquinación. Max Weber fue víctima del poder de un partido, cuyo funcionamiento tan admirablemente había analizado en su teoría sociológica, pero cuyo intrincado mecanismo era incapaz —y además no le interesaba hacerlo— de dominar en la práctica.⁵⁰

V

La libertad política se traduce en el derecho de sufragio (que es el derecho político activo) y en el derecho a la elegibilidad (que es el derecho político pasivo). El sufragio y la elegibilidad son las condiciones que elevan al súbdito del Estado a la categoría de ciudadano en un régimen democrático de formación de la voluntad pública. Y el sufragio, a su vez, puede ser medio para elegir, como también medio para decidir (esto último, en las formas de democracia semidirectas). Pero además de ser instrumento para la elección y para la decisión (cuyas cuotas componentes deben combinarse con cierto equilibrio, tomando en cuenta las características de la sociedad, el sufragio también es un presupuesto para la concreción de una etapa en el *iter* del proceso político gubernamental: la *responsabilidad*. Ésta es una nota esencial de la forma republicana de gobierno y, por ende, de los regímenes de democracia constitucional y pluralista. No puede haber *responsabilidad* si no media un *control*, y no

50 Cfr. Mayer, J. Peter, *Max Weber y la política alemana*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, pp. 161 y 162.

existe control si periódicamente no se verifica el consenso a través de procesos electorales. Como acertadamente expone la moderna doctrina italiana (Sartori), la representación admite un doble despliegue: el de la representatividad (homogeneidad e identidad de intereses entre el representante y el representado) y el del control, para este último aspecto es absolutamente imprescindible la instancia electoral, o sea, la verificación periódica del consenso a través de la confrontación de los partidos.⁵¹

El ensanchamiento de las bases democráticas, que convierte en partícipes a la gran mayoría de la población de cada Estado, se asienta en ciertas características que el derecho de sufragio ha adquirido en este siglo: universalidad, igualdad, y emisión secreta. La defensa de la universalidad del sufragio es algo elemental para la defensa del futuro democrático. Las postulaciones en contra son regresivas y, además, se apoyan en presupuestos falsos. Se observa cierta recurrencia en los intentos para “calificar” el sufragio, ya sea sobre la base de la educación (eliminando el analfabetismo) o de la riqueza (limitándolo a los contribuyentes). Para todo lo que se refiere a la calificación del sufragio, hay dos tipos de respuestas posibles: las que pretenden fundar la calificación por razón de la *conveniencia* y las que pretenden defender la universalidad por razones de *justicia*. Cuando se alegan razones de conveniencia, se cubre la mutilación del cuerpo electoral bajo la excusa de evitar supuestos mayores daños al régimen político en cuestión; en realidad, cuando se apunta a la exclusión de los analfabetos, se parte de la presunción de que todos ellos votan por un mismo partido político, que sería el adversario peligroso de aquellos que predicán —precisamente— la calificación del sufragio. Esto es un error, pues en tal materia no existen reglas generales; y así es como en muchos ejemplos se puede comprobar que los analfabetos orientan su voto en favor de varios partidos y no de uno solo, o que votan por partidos que no asumen posturas populistas. Y, viceversa, también es probable que electorados altamente ilustrados (tomando como pauta objetiva la ausencia de analfabetos) se pronuncian en favor de partidos de masas y en beneficio de candidatos francamente antielitistas.

Pero la cuestión está situada en el nivel de la *justicia*, donde no es posible admitir la calificación del sufragio, porque si éste —en cuanto derecho político activo— es un instrumento de libertad política (como lo son la propiedad o la contratación, a su vez, instrumentos de la libertad

51 Véase Vanossi, Jorge Reinaldo, *El misterio de la representación política*, p. 52.

civil), entonces, el sufragio sirve —funcionalmente hablando— para decidir un destino común, ya sea a través de elecciones generales o cuando el cuerpo electoral es convocado a pronunciamientos plebiscitarios o de referéndum. Encarado así el problema, es imposible admitir la calificación. Piénsese, por ejemplo, que la calificación no se toma en cuenta cuando se reclutan tropas, convocándolas para la defensa nacional frente a una agresión externa. Allí, cuando se incorpora a los soldados, no se discrimina entre analfabetos y alfabetos. Todos van a defender a la patria, porque está en juego el destino común, pero a través del sufragio se decide el mismo; por ello, es por razones de justicia que no parece admisible ninguna calificación del sufragio, más allá del requisito de la edad mínima y de la inscripción en los registros electorales (con las únicas exclusiones fundadas en la aplicación de sanciones penales accesorias de la pena principal).

VI

No sería correcta esta visión en escorzo sobre las relaciones entre la idoneidad y la democracia, sin mencionar una puntualización acerca del riesgo y, a veces, el reproche que se formula a la democracia como régimen que no siempre supera los contornos del “elitismo” en la concepción del poder. La acusación se torna más irritante aún cuando se trata de extenderla a aquellos casos en que la profundización del proceso democrático alcanza el grado de una democracia social.⁵² Esta acusación no nos debe molestar, toda vez que no existe ninguna forma de gobierno ni construcción teórica como pretensión de tal que haya podido eliminar la existencia y la circulación de la *elites*.

Precisamente, el problema consiste en eso: cómo se forman y cómo compiten en la circulación y acceso al poder las diversas “elites” que coexisten en una sociedad y están separadas por razones de diversidad de lealtades a hombres, principios e intereses. El problema o la cuestión no está, en la existencia de tales “elites” (o como quiera llamarlas), sino en el juego reconocido por la disputa por el acceso a la dirigencia efectiva de la comunidad políticamente organizada. Elites siempre hubo y siempre habrá; lo que cambia según las circunstancias históricas es el

52 Véase Vanossi, Jorge Reinaldo, “La democracia política y la democracia social”, *El régimen institucional argentino*, Idearium Mendoza, 1977, pp. 99-121.

régimen de oportunidades y de posibilidades para el acceso al poder. La democracia social, en este tiempo, pugna por hacer efectivo el consabido principio de la *mayor igualdad de oportunidades*, a través de la apertura democrática de las instancias de formación y de circulación de los grupos dirigentes de la sociedad. La ya mentada acción del Estado con miras a la remoción de los obstáculos que impiden el goce de la igualdad, está primariamente encaminada a crear las condiciones mínimas indispensables para la formación de una dirigencia, cuyo ingreso será libre (sin barreras limitacionistas) y cuyo acceso será competitivo (según méritos y esfuerzos, es decir condiciones de aptitud, vocación y dedicación). Estas ideas sirven para encuadrar en sus correctos términos el problema denominado “elitismo”, por cuanto es menester señalar enfáticamente que la democracia social no supone anarquía, de la misma manera que rechaza a la oligarquía: su condena de ambas deformaciones queda firme desde el momento que exhibe una especial preocupación por obtener la capacitación de los dirigentes (políticos, económicos, obreros, culturales, etcétera) a través de su extracción de la sociedad sin miramientos que puedan significar un estrechamiento de las bases de formación de quienes se presentarán ante la comunidad para recabar el consenso necesario a los efectos de intentar el ejercicio de la “autoritas” y de la “potestas” que las diversas magistraturas implican. En definitiva, la igualdad de oportunidades en el acceso al poder deber comenzar en el nivel de la formación de la dirigencia, para que las “reglas del juego” que se apliquen al momento de la selección de los detentadores del poder no se conviertan en un eufemismo desde el punto de vista democrático de alcanzar un “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

La democracia social aspira a hacer más efectiva la igualdad ante la ley (igualdad civil y política) mediante la intensificación de la igualdad de oportunidades. La creación de condiciones reales que permitan mayores oportunidades para todos es una de las funciones que los cuerpos intermedios y el Estado asumen entre los roles de transformación que marcan la diferencia entre la vieja concepción del Estado abstencionista y la más nueva de un Estado partícipe. Esa transformación es simétrica con la que consuma la aparición de los derechos sociales como complemento de los derechos individuales (civiles y políticos): la procuración de los primeros se convierte en la más acuciante condición para garantizar el goce efectivo de los segundos. Los derechos sociales no niegan ni suprimen a los individuales, sino que, al contrario, pasan a acrecentar las po-

sibilidades más efectivas y reales para que el ejercicio de los derechos individuales no quede limitado a su enunciado en el papel de los textos. Y del mismo modo, la democracia social en su conjunto pasa a desempeñar el importantísimo sentido y significado de asegurar las condiciones reales de existencia y de funcionamiento de una democracia política efectiva. Casi podríamos rematar el razonamiento afirmando que en la perspectiva finisecular que se avecina, no es imaginable la subsistencia de la democracia política sin su coexistencia vital con la democracia social: esta última se ha erigido en un verdadero presupuesto para la prolongación de la democracia política. La legitimidad por el consenso que pretende alcanzar el régimen democrático requiere que en su dinámica ese régimen esté rodeado de la adhesión y de la lealtad de sectores y grupos sociales cuya integración política es fundamental para evitar una contestación violenta que haga peligrar las bases en que se asienta —y se alimenta— el sistema democrático de gobierno y de vida. La democracia social busca, precisamente, garantizar esa integración, para lo cual parte de los datos de la realidad y de la comprobación incontestable de que no es suficiente con la igualdad formal, y que las declaraciones de derechos (individuales) no importan por sí mismas el arraigo de su práctica por todos los sectores de la sociedad. En una palabra, para la democracia social la “sociedad” no es un ente abstracto y homogéneo, sino un cuerpo cuyos componentes van desde el sujeto pudiente (que puede), cuyas posibilidades de ejercicio de los derechos son considerables, hasta el sujeto sumergido (que no puede), cuya situación de impotencia para el acceso al goce de los derechos lo impulsa muchas veces al repudio total de un sistema en el que visualiza la causa de su frustración y el mantenimiento del *statu quo*. Por ello, la vigencia de una democracia social se convierte en reaseguro de la paz en el seno de la comunidad, al posibilitar el goce de los derechos por el mayor número y la reducción a su más mínima expresión de los sectores que actúan como grupos de tensión.

VII

Conclusión: En virtud de las ideas expuestas, estimamos que no guarda correspondencia con la pauta constitucional de la “razonabilidad”, cualquier reglamentación legal que incluya recaudos de idoneidad más allá de los estrictamente necesarios para acceder a las funciones públicas, con

la suficiente capacidad ética y técnica. En caso contrario, se atentaría contra la “igualdad de oportunidades”, causando así un detrimento al régimen democrático de la República. En el libre acceso y ulterior circulación de las elites reposa la mayor salud y defensa de las sociedades pluralistas, que requieren un permanente ensanchamiento de los sectores que con su confianza y expectativas se erigen en custodios y beneficiarios del sistema.