

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS PRESUPUESTOS DE LA DEMOCRACIA

I. En los últimos tiempos, tanto en la Argentina como en otros estados latinoamericanos, ha sido puesto sobre el tapete el tema de los "presupuestos jurídicos" de la democracia. Más allá de la importancia teórica y práctica de la cuestión, en algunos casos el tema ha sido suscitado con la intención de justificar la demora o postergación del libre juego que la democracia supone, hasta tanto los detentadores del poder arbitren la fijación de nuevas "reglas del juego" en lo atinente a la constitución y funcionamiento de los partidos políticos, entendidos éstos como estructuras inexcusables de la mediación política en una sociedad pluralista. En rigor de verdad, tales presupuestos no deben ser entendidos como condiciones *sine qua non* para la aceptación del régimen democrático en sí mismo, ya que si así fuera estaríamos admitiendo que tal régimen depende en su existencia propia del condicionamiento de una o de varias normas legales, cuando el problema es mucho más complejo y profundo, a partir del hecho comprobado de que el sistema democrático no es fácilmente aceptable para numerosos regímenes autocráticos (ya sean autoritarios o totalitarios) cuya perpetuación en el ejercicio del poder se asienta en la dilación irrestricta de "estados de necesidad", "situaciones de emergencia", "grave crisis de legitimidad" y otros supuestos que se invocan sin admitir la posibilidad de un debate o cuestionamiento sobre el alcance y la aplicabilidad concreta de los mismos en cuanto a sus consecuencias en la vigencia de las instituciones democráticas.

Si tales planteos fueran coherentes y pretendieran abarcar la integridad del complejo problema de la efectividad democrática, deberían comprender el conjunto de los datos que requieren un análisis como parte de un replanteo del problema democrático desde el punto de vista de los "presupuestos institucionales" (y no puramente jurídicos), entendiendo por tales aquellos que la técnica constitucional debe encarar con el fin de poner en adecuado orden de funcionalidad a las instituciones características del régimen democrático, en el plano de equilibrio que el mismo requiere. Y en dicho plano, las concepciones que parten del reconocimiento del pluralismo democrático, apuntan a una armonía de los siguientes puntos, al menos:

- a) Del Estado y la sociedad.
- b) Del liberalismo constitucional con el democratismo constitucional.
- c) De la democracia política y la democracia social.
- d) De la libertad individual, con la seguridad social y la eficiencia gubernamental.

- e) Del poder y el control del poder.
- f) De la representación política a través de los partidos políticos y la participación complementaria a través de la acción de los demás grupos.
- g) De la elección y la decisión.
- h) De la centralización y la descentralización.
- i) De la fijeza y el cambio constitucional.
- j) De la normalidad y la normatividad.

Este conjunto de problemas requiere un estudio orgánico y sistemático, en cuya metodología no deben hacerse concesiones a la *retórica* (que demasiada esterilidad ha engendrado en el ambiente del derecho constitucional tradicional), debiendo pasarse sin más trámite al *análisis*. Precisamente, un pensamiento analítico es la mejor vacuna contra las imprecisiones y contra las improvisaciones.

El derecho político y el derecho constitucional son las áreas del derecho público más propicias a la confluencia de los aportes de la *ciencia* y las experiencias de la *política*. Esto es así, por cuanto en el derecho constitucional hay una oportunidad recurrente —por reiteración de los emplazamientos— de hacer política “arquitectónica”, en el sentido más aristotélico de la expresión. Y eso es decididamente valioso y positivo. Lo riesgoso y negativo es mantener a las formulaciones del derecho constitucional en una agitación permanente de política “agonal”, lo que a veces sucede así debido a que muchos constitucionalistas son militantes o son políticos contenidos (el que esto escribe, reconoce su doble condición de estudioso y actuante político).

Entonces, cabe formular la pregunta: ¿cuál es el aporte arquitectónico del constitucionalista y del politólogo? En nuestra opinión, uno de los aportes más deseables es el de definir posibles modelos, precisar los modelos conocidos y confrontarlos con otras realidades; haciendo ello con una impronta perfeccionista (de mejoramiento), pero no con una ambición perfeccionista (de utopismo).

II. La determinación de los modelos constitucionales depende de la posible composición y combinación de las diez variantes que hemos enunciado en el punto anterior. Sus combinaciones y relaciones recíprocas nos arrojarán resultados ilustrativos que, de todos modos, diferirán según sea la definición habida en los tres elementos que más decisivamente contribuyen a perfilar esos modelos, a saber:

- a) La precisión en torno al ámbito de lo público (lo estatal) y lo privado (de la sociedad y de los individuos).
- b) La estructura del poder político (como mínimo, en las definiciones atinentes a la representación, la funcionalidad y el control efectivo).
- c) El sistema de garantías.

Sobre estas bases, y pese a la frondosa cantidad de términos acuñados en este siglo en torno a la palabra “democracia” y sus aditamentos calificativos, solamente tres caminos posibles se avizoran en el horizonte de un tiempo inmediato:

- 1) El modelo del no-cambio: es el retorno al abstencionismo y al individualismo clásico (la democracia gobernada en la expresión de Burdeau).
- 2) El modelo del cambio fuera de cauce: es el tránsito violento al colectivismo (las democracias populares).
- 3) El cambio con cauce: es la evolución pacífica y reformista al solidarismo, basado en el pleno goce de una libertad social (el estado social de derecho, como forma institucional de la democracia social).

Los tres modelos significan en sus respectivos desarrollos:

| <i>No cambio</i>  | <i>Cambio sin cauce</i>   | <i>Cambio con cauce</i>   |
|---|---|---|
| individualismo<br>statu-quo   | colectivismo<br>cambio violento                                     | solidarismo<br>cambio encauzado y<br>concertado   |
| conservadorismo<br>agonía   | revolución<br>violencia ("subitaneidad<br>del tránsito)             | reforma<br>evolución  |
| reaccionarismo<br>igualdad formal   | totalitarismo<br>igualación   | progresismo<br>igualdad de oportuni-<br>dades   |
| democracia "governada"  | dictadura de grupo o de<br>clase                                    | democracia "governante"   |
| Estado abstencionista<br>Constitución liberal<br>la sociedad como ente<br>abstracto | Estado absolutista<br>Constitución monocrática<br>el Estado es todo | Estado de bienestar<br>Constitución social<br>la sociedad es una reali-<br>dad plural y el Estado<br>refleja eso. |
| sólo derechos individuales<br>sólo democracia adjetiva                              | sólo deberes<br>régimen autocrático                                 | derechos sociales<br>democracia social  |

En cuanto a las formas autoritarias conocidas vulgarmente con el nombre de "fascismos", son en realidad degeneraciones comunes a cualquiera de las formas antes señaladas: cualquier régimen puede derivar en fascista, ya sea de izquierda o de derecha, ora por su procedencia y ora por su destino. Los puntos en común suelen ser en todos los casos: a) la dictadura (de grupo, persona, partido, clase, religión, grupo armado, etcétera); b) el rechazo del postulado de la separación de los poderes (lo que implica la imposibilidad del control real y efectivo); c) la negación del "pluralismo" (ya sea en su despliegue de confrontación de ideas o en su despliegue de interacción de grupos de intereses), y d) el desprecio por el "garantismo" (las autocracias siempre subestiman la libertad).

Los más destacados juristas contemporáneos coinciden en afirmar que la elección entre la democracia, por un lado, y cualquiera de las tendencias que conducen a sus formas negatorias, por el otro, no es una tarea "científica". Al

respecto, dice Alf Ross: "La ciencia no puede efectuar la elección última. Pero sí puede facilitar esa elección trayendo a conciencia tan clara como sea posible, qué es aquéllo que uno tiene que elegir". Para este autor, la afirmación de la democracia como verdad no es susceptible de ser probada "lógicamente"; de donde resulta que la elucidación científica del problema del valor de la democracia "sólo puede consistir en aclarar cuáles son *las consecuencias significativas* que la democracia involucra para la vida de los seres humanos" (*Why democracy*, 13).

De conformidad con esos límites y con la advertencia de que las tesis mismas no pueden ser discutidas, pero la comprensión de los hechos, que son supuestos de esas tesis, sí pueden serlo (Ross), puede emprenderse una reflexión en torno a la democracia y sus presupuestos, sin otro propósito que el de arrimar elementos para dar mejor luz en la tarea infinita de despejar el camino en la opción permanente de los pueblos y de las personas: entre la autocracia y la democracia.

III. Es obvio resaltar que en el marco de la democracia pluralista, los partidos políticos constituyen piezas fundamentales en cuanto estructuras de intermediación entre la sociedad y el Estado. Por ello mismo, el desplazamiento recurrente que sufren los partidos, al ser reemplazados por otras estructuras, es un tema de descarnada trascendencia en ciertos países de América Latina. La opción tan reiterada entre la partidocracia y la autocracia militar, asume proporciones dramáticas por las secuelas de mutilación del régimen institucional, que van mucho más allá de los "episodios" de cambio o recambio que cada una de esas alternativas puede ofrecer periódicamente. El solo hecho de que uno de los términos de esa alternativa no vea condicionada ni interrumpida nunca la continuidad de sus funciones (las ordinarias), mientras que el otro término encuentre con frecuencia que debe transitar por la ilegalidad y, a veces, hasta por la confiscación de todos los medios que le permiten cumplir sus roles de intermediación, basta para ilustrar acerca el desequilibrio que se registra en el juego democrático en muchos Estados, más las consiguientes dificultades para restablecer tal equilibrio y compensar en poco tiempo el déficit ocasionado al goce de la libertad política durante las circunstancias de "emergencia". En todo esto, sin embargo, una pregunta sobresalta en el orden de la verificación objetiva de los hechos: ¿Por qué es tan fácil inducir la imagen popular del fracaso de la partidocracia o, al menos, de la supuesta conveniencia de su suspensión momentánea frente a la "crisis"?

Una de las respuestas posibles es la que acusa —y con razón— a la influencia perniciosa de *la propaganda* destructiva de los valores en que se asienta el régimen democrático de gobierno. Esta cuestión se vincula estrechamente con los presupuestos de la democracia. Es sabido que la democracia está protegida por el control, y el control requiere la existencia del pluralismo; pero ambos —la democracia y el control— dependen de la existencia por lo menos de un mínimo de racionalidad social. Uno de los más graves enervamientos que pueden neutralizar a esa racionalidad son los efectos de la propaganda. La propaganda anti-

democrática, hábilmente digitada, puede ser más nociva para el sistema que cualquier derrota parcial en las urnas o en el parlamento. Una propaganda sistemática puede destruir al sistema de la democracia.

Como bien ha señalado Alf Ross, la propaganda apunta directamente a los instintos; estando probado que la sugestión emotiva, obedeciendo a normas de psicología colectiva, es mucho más eficaz que las apelaciones objetivas a la razón (*ob. cit.*, 32). Por efecto de la propaganda, se puede cambiar la expresión de una voluntad popular "verdadera" por otra voluntad "sintética" (*idem*, 32), y frente a este riesgo, que es de tanta peligrosidad para la democracia, estima Ross que la mejor salvaguardia está en "inmunizar a la población contra la propaganda, es decir, desarrollar en ella un *sentido crítico* que constituya la mejor inmunización contra la infección espiritual inducida por la sugestión propagandística" (*idem*, 32). Y en juicio que compartimos, cree el autor citado que el futuro de la democracia depende del grado en que esa educación formativa de un sentido crítico puede llevarse a cabo, en especial como tarea a ser impulsada por los partidos políticos reformistas y democráticos, frente a las tendencias auto-cráticas y revolucionarias (*idem*, 33).

Se habla mucho de la corrupción de la democracia y de los democráticos corruptos. Pero la corrupción es un mal que opera como un riesgo inherente a cualquier régimen político y a toda forma de gobierno. Bien dice Ross: "En las dictaduras, por cierto, no se habla tanto de corrupción, puesto que la crítica abierta sería peligrosa para la seguridad del Estado y no es tolerada" (*idem*, 50). El remedio para esto lo da el mismo Ross, siendo —por lo demás— ampliamente conocido: la publicidad y la crítica, para mantener una conciencia pública despierta.

En el caso concreto de la Argentina, muchas veces hemos pensado: ¿Qué es lo que fracasó en las sucesivas restauraciones del régimen de partidos políticos? ¿Puede, acaso, imputarse la falla al marco de las instituciones y de las normas establecidas para dar cauce al juego de los partidos en el acceso al poder? ¿Es ello responsabilidad exclusiva de quienes aguardan la oportunidad para encontrar justificado un nuevo desplazamiento del sistema de partidos? ¿O es que median algunas respansabilidades concurrentes?

En el periodo 1973 a 1976, mi opinión se inclina por señalar una falla visible en el régimen de partidos, al que las disposiciones normativas acuñadas en el periodo 1971-1973 aspiraban a vigorizar y favorecer en su renovación espontánea. Estimo que en el breve tiempo del funcionamiento del régimen, se desvirtuó el sistema de representación, por dos razones: *primero*, por cuanto el principal nucleamiento electoral que resultó victorioso, no conformaba un partido político en el sentido riguroso de esta expresión (fuerza "orgánica" y permanente, etcétera), tampoco se organizó posteriormente como partido político, ni pretendió o intentó hacerlo en ningún momento, reclamando siempre la caracterización imprecisa y vaga de constituir un "movimiento" en sí mismo, y un "frente" a los efectos electorales: *segundo*, por cuanto en la dinámica posterior al acto de elección, se consumó gradualmente un disloque entre "medios" y "fines", que asumió

proporciones totales en las vísperas de 1976. En efecto: se entrecruzaron las líneas, de tal manera que a los partidos políticos se le retacearon los medios propios de sus fines, mientras que a los demás grupos (especialmente sindicales y económicos) se le reconocieron otros fines que eran ajenos a la especialidad de sus roles: se admitió la ocupación del poder, cada vez más crecientemente reforzada, incluso a través de instrumentos legales. En síntesis, mientras que el fin de los partidos es la ocupación y el ejercicio del poder, se les erosionó los medios y caminos conducentes al eficaz cumplimiento del mismo, trabando sus funciones adyacentes y, en cambio, con respecto a los otros grupos, cuyo fin es gravitar o influir sobre los órganos del poder, pero sin llegar a confundirse con éste, se les brindó tal dosis de potenciamiento, hasta sobredimensionarlos en forma tal que resultaran convertidos en verdaderos "contrapoderes", más fuertes que los "poderes" del Estado. Y así, mientras ciertos regímenes procuran la identificación del Estado y el partido, en la experiencia argentina se aproximó a una confusión entre los grupos y el Estado, que hubiera sido —de proseguir ascendentemente— la antesala de una instauración corporativista, bajo nuevas formas. Muchos partidos políticos no vieron esa situación o no percibieron sus implicancias. Tampoco supieron reaccionar adecuadamente y, para peor, recibieron el endoso de la responsabilidad global de esa transferencia de poder. Ello quedó protocolizado el día que el Congreso Nacional homologó en sesión conjunta de ambas Cámaras (Asamblea Legislativa) el denominado "pacto social" (tal asamblea —su hipótesis concreta— no estaba prevista constitucionalmente, y el pacto aludido era impreciso en sus alcances).

IV. ¿Dónde estuvo la debilidad? ¿Cuál fue la causa de esos errores? La respuesta —o la guía para encontrarla— la podemos buscar en Max Weber cuando comenta las tres cualidades decisivamente importantes para el político: la pasión, el sentido de la responsabilidad y la medida. Véamos sus palabras:

La pasión no convierte a un hombre en político sino está al servicio de una "causa" y no hace de la responsabilidad para con esa causa la estrella que oriente la acción. Para eso se necesita (y ésta es la cualidad psicológica decisiva para el político) *medida*, capacidad para dejar que la realidad actúe sobre uno sin perder el recogimiento y la tranquilidad, es decir, para guardar la *distancia* con los hombres y las cosas. El "no saber guardar distancias" es uno de los pecados mortales de todo político... La política se hace con la cabeza y no con otras partes del cuerpo o del alma... Sólo el hábito de la *distancia* (en todos los sentidos de la palabra) hace posible la enérgica doma del alma que caracteriza al político apasionado y lo distingue del simple diletante político "estérilmente agitado"...

... En el último término, no hay más que dos pecados mortales en el terreno de la política: *la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad*. La vanidad, la necesidad de aparecer siempre que sea posible en primer plano, es lo que más lleva al político a cometer uno de estos pecados o los dos a la vez ("El científico y el político", 153/155).

Los comentarios precedentes, *in spite off* la cita de Weber, pueden parecer una abdicación en favor de las interpretaciones puramente "espiritualistas" de los procesos políticos. Al respecto, no vacilamos en reconocer que luego de la copiosa experiencia del presente siglo, en que las más variadas coberturas han

sido esgrimidas para defender falsamente a los más diversos idearios, llegamos a la convicción de que lo que realmente acerca o aleja a las personas son las intenciones y los procedimientos antes que las banderías. Creemos que de nada valen las pseudoafinidades de contenido, cuando la divergencia en las reglas del juego es tan vasta que no hay posibilidad alguna de compartir el juego. Por lo mismo, creemos que las distancias programáticas son muy relativas, siempre que medie cierta convergencia en torno a la faz adjetiva de la disputa. En definitiva, el gran valor de la democracia es procedimental, ya que el consenso en torno a las reglas de juego es el que permite asegurar una cierta viabilidad al juego mismo. La democracia opera básicamente como una “superideología”, es decir, que apunta antes a los procedimientos que a los contenidos. La democracia —como la constitución misma— es un cuadro o marco, que encierra un número variable de posibilidades, cuya elección depende del criterio que adopten los órganos de decisión.

Si las reflexiones que anteceden tienen algún valor, él es el de subrayar la importancia que en el proceso democrático asumen los partidos políticos como entidades permanentes y orgánicas de la intermediación. Precisamente, esa atmósfera de “finalidades objetivas” y de “responsabilidad” que permiten viabilizar un tránsito satisfactorio de los carriles democráticos, sólo se pueden obtener mediante las estructuras que brindan los partidos. En una etapa inicial, el Estado constitucional fue agnóstico respecto de los partidos y, en algunos casos, su actitud fue de reticencia y oposición a la existencia de ellos. Algo más tarde, cuando las convicciones democráticas predominaron sobre los resabios de las creencias monárquicas, el Estado aceptó la existencia de los partidos, pero limitando su *status* al de entidades surgidas del reconocimiento pacífico o resignado de la autonomía de la voluntad aplicada a la formación de meras asociaciones de derecho privado. La etapa siguiente consistió en trasponer los límites del Código Civil para ascender al terreno del derecho público, donde los partidos políticos obtendrían el reconocimiento de una “personalidad jurídica” propia de ese nivel, o sea, *como entes auxiliares del Estado y como vehículos indispensables para el ejercicio de los derechos políticos*. Llegamos así al pleno reconocimiento de la pertenencia de los partidos a la órbita regulatoria del derecho público, cuya consecuencia final sería la institucionalización en el marco de la constitución política del Estado. Sólo los regímenes autocráticos renegarían del sistema de partidos políticos, adoptando en su lugar las variantes contestatarias del apartidismo o del partido único. Esto último, es decir, el unipartidismo, aparece en el horizonte político de la primera posguerra mundial, como una verdadera *contradictio in adjectivo*, desde el momento que la idea de partido está suponiendo la existencia de “partes”, por lo que la proclamación del partido único implica la jactanciosa arrogancia del “todo”. El mundo asiste entonces a la conversión del “Estado de partidos” en el “Estado partidario” (Aron), ya sea bajo el eufemismo de la identidad confusa de partido y Estado, o la absorción del partido por el Estado, o la dominación del Estado por el partido.

V. El desenvolvimiento de una sociedad pluralista conlleva la coexistencia del

pluripartidismo. Las concepciones monocráticas rechazan el pluripartidismo sobre la base de la presunción *juris et de jure* de la inexistencia de diversidades raciales, económicas, culturales, clasistas, etcétera, que se consideran eliminadas *ab initio* sobre la base del acceso al poder del partido cuya hegemonía justifica la eliminación de todos los demás. Esta argumentación, en la práctica, sólo ha servido para dar cobertura a las autocracias modernas, tanto las de signo autoritario como las francamente totalitarias. Ni aun en el caso del "partido único africano", cuya pretendida justificación histórica estaría dada por la necesidad de contar con una estructura fuerte y monolítica que permita superar las contradicciones de una sociedad tribal para acceder a los contornos del Estado nacional, se concibe que ese esquema haya permitido potabilizar el clima de una sociedad medianamente democrática. La ausencia total de perspectiva de alternancia en el poder, condena a la oposición a erigirse en oposición al régimen en vez de oposición al gobierno de circunstancia; haciendo en definitiva que toda oposición se erija en *cospiración* antes que en una *competencia* con los detentadores del poder. La regla de oro de las democracias contemporáneas radica en la convicción generalizada acerca de la posibilidad competitiva para la accesión al poder: sólo y únicamente cuando los más vastos sectores sociales de una comunidad comparten la creencia cierta en torno a la viabilidad de la disputa según las "reglas del juego", entonces el régimen goza de la perspectiva de un consenso en grado de legitimidad, que asegura la deposición de la conjura para la inserción de las mayorías en la leal adversidad. Que el sentimiento de los triunfos y de las derrotas no asuma la proporción de un dato de inapelabilidad en el futuro, es fundamental para que la democracia permita la repetición del acto verificatorio del consenso, en el cual los derrotados de ayer puedan convertirse en los triunfadores de hoy, y donde los gananciosos del presente puedan trocarse en los perdedores del mañana. Cuando en una sociedad política acontece que sectores gravitantes pierden la fe antedicha, la consecuencia sobreviniente será la erosión de la solidez del andamiaje de las "reglas del juego", abriendo así la puerta de un cuestionamiento creciente de la legitimidad del sistema mismo, que podrá terminar en su vaciamiento y en el abandono de la lealtad protagónica que el mismo requiere de quienes participan del juego. En definitiva, el resultado arrojará la perspectiva de la caída democrática y su ulterior reemplazo por una alternativa autocrática, en que la fuerza sustituirá al consenso. Partidos y consenso posibilitan la democracia; mientras que la fuerza y la coerción erigen a la autocracia.

La desconfianza hacia los partidos políticos es patrimonio común de varias posturas, pero la procedencia y el destino son siempre los mismos: esa desconfianza viene de las viejas monarquías reticentes al reconocimiento del principio de la soberanía popular, es recogida por los regímenes de autocracia (en América Latina, especialmente por los regímenes militaristas) y es solemnemente protocolizada por los totalitarismos de toda especie (en cualquier parte del mundo). Basta para ello con detectar la filiación de los ejemplos de apartidismo que

se registran en el siglo actual: Etiopía bajo el emperador "Negus", Francia bajo la primera etapa de Petain, Argentina bajo el régimen de Onganía. Los ejemplos de partido único son suficientemente conocidos y basta con la remisión a las condiciones de vida política que existen bajo ellos (*sic*).

VI. En el marco pluralista, tres interrogantes se plantean con motivo del *status* que los partidos políticos adquieren ante la sociedad y el Estado:

a) *Minimalismo y maximalismo*: o sea, si el grado de "intervención del poder estatal en las estructuras partidarias debe reducirse a lo que ese poder practica con respecto a las demás manifestaciones del derecho de asociación, o si en cambio, debe profundizarse hasta alcanzar niveles de penetración que son propios de las personas jurídicas estatales.

b) *Control cualitativo o control cuantitativo*: o sea, la alternativa entre la exigencia de una conformidad sustantiva de los partidos con los principios y creencias de una "superlegalidad constitucional", o, en vez, la limitación de esa exigencia a la reunión de requisitos numéricos, tales como un número mínimo de afiliados o una cantidad mínima de votos, cualquiera sea la ideología que cubre el pabellón convocante.

c) *Democracia "entre" partidos o democracia "de" partido*: es decir, la humildad o modestia constitucional de aspirar al libre juego de varios partidos políticos, sin entrar a contar con la conformidad democrática de su funcionamiento interno; o la posibilidad más rigurosa de apuntar a la exigencia de partidos políticos cuya coexistencia vaya acompañada de pautas objetivas de vida democrática interna, a semejanza de las que se reclaman para la vida democrática toda del Estado.

Los dos primeros problemas pueden ser contemplados conjuntamente y, en ese caso, cabe preguntar: ¿sobre qué deben recaer las exigencias y el consiguiente control? Tres caminos posibles se abren ante la perspectiva constitucional: sobre la ideología, sobre los métodos internos y sobre los actos externos. El primero, no conduce a nada. Más aún, ese tipo de control puede ser burlado con la sola existencia de un "doble programa". El control sobre la sola ideología no sólo es ineficiente sino que, además, no se compadece con los supuestos filosóficos de la democracia, entre los que se cuenta una concepción *relativista* sobre el valor de las ideas (Kelsen, "Esencia y valor de la democracia", 156/157). De implantarse un control cualitativo, sus propiciadores deben esforzarse por encontrar una pauta objetiva para su aplicación imparcial en el seno del régimen político: por ejemplo, se ha pensado en utilizar ese control para vigilar la aceptación o rechazo del pluralismo político, es decir, para verificar si el partido en cuestión preconiza o no el sistema de partido único (*v. gr.*, doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina, en el caso del "Partido Obrero", año 1962, Fallos 253:133).

Ratificamos nuestra opinión contraria al control cualitativo de los partidos políticos ("Dictámenes de la Comisión Asesora para la Reforma Institucional", Buenos Aires, 1971, voto coincidente de los doctores Rouzaut, Ramella y Vanossi, p. 181); añadiendo que esa oposición se sustenta —en el marco teórico— en

las mismas razones que hemos expuesto contra la existencia de cláusulas o contenidos pétreos en las constituciones (véase, "Teoría Constitucional", Buenos Aires, Ed. Depalma, 1975, pp. 253 y ss.). En todo caso, saludamos un régimen con el menor control cualitativo posible y el mayor control procedimental, en manos de una justicia electoral independiente. Sobre los métodos interno de los partidos y sobre sus actos materiales externos, es admisible el ejercicio del control, como parte de un "poder de policía" en defensa del Estado democrático y pluralista. Fuera de eso, debe regir como principio rector: que en los regímenes democráticos existe cabida para todos, excepto para los que reniegan del sufragio y los que preconizan la violencia sistemática. Las únicas proscripciones en la democracia deben surgir de las autoproscripciones, o sea, del marginamiento en que se colocan los violentos y los renegados de la democracia, al no querer aceptar las "reglas del juego" del sistema democrático. No pueden existir proscripciones en razón de las ideas, ya que es de la esencia de la democracia admitir la competición de las creencias en la búsqueda del consenso legitimante.

VII. Como signo rector de cualquier legislación sobre los partidos políticos, es menester cuidar que no se pueda incurrir en la confusión, promiscuidad o identificación entre Estado y partido. Precisamente, la democracia pluralista está en las antípodas del "Estado partidario" (Aron), que es uno de los ropajes contemporáneos de las autocracias o monocracias de partido único. Después de las elecciones del 3 de octubre de 1976, el Tribunal de Garantías Constitucionales de la República Federal de Alemania (Karlsruhe) ha reconocido en sentencia muy ilustrativa el recelo que provocan los deslices o abusos de los partidos oficialistas, ante una demanda incoada por la Unión demócrata Cristiana contra el gobierno federal, por empleo ilegal de medios financieros públicos con destino a la propaganda. Según la corte constitucional alemana, con tal comportamiento, el gobierno como órgano del Estado se había identificado con ciertos partidos políticos concurrentes a las elecciones, lo que violaba el derecho de los partidos a la igualdad de oportunidades, al haber impedido que el propio material fuese utilizado por otros partidos. La doctrina allí sentada es válida para muchos países latinoamericanos, donde tales confusiones suelen ser frecuentes por parte de los partidos de gobierno de turno.

En consecuencia, cabe procurar un perfeccionamiento, pero sin pretender que el "perfeccionismo" (que aconsejamos) se equipare o confunda con el "perfeccionismo", que sería tan erróneo y utópico como querer resucitar ciertas ilusiones del racional-normativismo de la época iluminista. El punto de partida no puede ser otro: la "ley" no va a cambiar a los partidos, pero puede coadyuvar a la mejora de los partidos. En este punto parece oportuno recordar la advertencia de Vedel: un sistema democrático no puede tener vida sin la existencia de partidos políticos, pero puede malograrse y hasta perecer a causa del mal de los partidos...!

A través del control cuantitativo, es posible alcanzar ciertos resultados mínimos, si el sistema funciona ininterrumpidamente y lo favorecen las demás condiciones generales en que se desenvuelve el régimen democrático competitivo. Por

ejemplo, si dentro de ciertos márgenes de razonabilidad se procede a aumentar el “umbral” de porcentaje o cantidad de adherentes necesarios para *formar* un partido político, como así también la misma exigencia con respecto a la posibilidad de resultar *elegidos* los candidatos de los partidos en cargos electivos, según el número de votos obtenidos. Todo ello, como parte de un conjunto de recaudos tendientes a asegurar la implantación de la “democracia interna” en los partidos, tanto en el plano de la elección de las conducciones partidarias, cuanto en el plano de la elección de los candidatos que el partido habrá de sostener en las elecciones generales. En este punto puede traerse a colación la categórica aseveración de Hans Kelsen, en el sentido de que “la inserción constitucional de los partidos políticos crea también la posibilidad de democratizar la formación de la voluntad colectiva dentro de su esfera” (confr., *ob. cit.* p. 45).

En esta materia, el acierto en la determinación de los medios para el aseguramiento de ciertos fines, es fundamental. Tales medios dependerán en cada caso de las modalidades propias de la sociedad en que tales partidos se generen y manifiesten, ya que no existen uniformidades universales al respecto. Por ejemplo, no creemos en las bondades *urbi et orbi* de un régimen como el existente en el Uruguay bajo la conocida “ley de lemas” (hasta 1967), que agudizaba la dispersión y el fraccionamiento interno de los partidos. Creemos que en algunos Estados es aconsejable el régimen de “elecciones primarias abiertas” para la selección de los elegibles, mientras que en otros es preferible un régimen de “primarias cerradas”. Todo esto es materia de política constitucional, que el marco teórico sólo puede ofrecer una contabilidad de ventajas e inconvenientes, más el subrayado de los condicionamientos e implicaciones que cada término de la alternativa supone.

Existe una tendencia mayoritaria a recomendar, dentro de los partidos, la implantación (o el mantenimiento, en su caso) del voto directo de sus afiliados para la selección de los candidatos a cargos de elección popular. Evidente es que el sistema tiene contornos muy saludables para el perfeccionamiento de las prácticas democráticas internas, pero con la aclaración de que no 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 élites. 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 producto legislativo que de ellas emana (véase, Kelsen, *ob. cit.*, pp. 122 y ss.). 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 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 No. 19, deliberando a puerta cerrada, 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. (Confr., J. Peter Mayer, "M. Weber y la Política Alemana", Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, pp. 151-152).

El tema de la selección de los "mejores" conduce al tópico de la eficiencia y funcionalidad, que aparecen a menudo como pautas de confrontación del sistema democrático y del régimen de partidos políticos. Hoy en día no se puede discutir que la eficiencia ha pasado a ser un dato arcóntico en la estimación de los regímenes. Estos son considerados valiosos o disvaliosos, computándose el grado de eficiencia que ofrecen, y esta escala de juicio gravita tanto o más que la resultante de parámetros doctrinarios o de la pura ideología. A tal punto es así, que Burdeau en su reciente obra sobre "El Estado" afirma que la falta de eficiencia puede conducir al fracaso del régimen pluralista (véase, *ob cit.*, Madrid, Ed. Hora H, 1975, p. 133).

Pero debemos tener cuidado en la ponderación de esta pauta, toda vez que a menudo —y malintencionadamente— se la esgrime como un argumento contra el régimen democrático pluralista y la partidocracia. Privilegiar el efficientismo 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 (conf. Ross, *ob cit.*, 61).

Hay una faceta del efficientismo que requiere algunas consideraciones, en tanto y en cuanto puede ser un condicionante 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 en menor medida, esta tendencia es expresiva de una orientación adversa al origen consensual y popular de los gobernantes. Y en muchas circunstancias se ha procurado una antinomia —aunque más no fuera en

las imágenes— entre la política y la técnica. 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” (*ob. cit.*, 56); mientras que la elección y compaginación de los medios y fines, basada en la orientación que suministran la ciencia y la técnica, es materia 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— tienen 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” (*confr.*, *ob. cit.*, 57).

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 se espera del pueblo es que se haga cargo de los problemas políticos “en su ancha generalidad” (*ob. cit.*, 58), para lo cual debe despertarse en él un necesario interés en la cosa pública (*idem*, 59); 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” (*idem*, 58), 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 (*idem*, 60).

En nuestra opinión, el dilema es el siguiente: ¿O el gobierno de los hombres por los hombres y a través de las instituciones, o la administración de las cosas por los tecnócratas y a través de la cibernética? La elección del primer término de la alternativa es el fundamento para nuestro rechazo de la propuesta de un “Estado funcional” que formulara recientemente Burdeau (*ob. cit.*, p. 170). Considerar a lo político como disvalor es, en principio, el prejuicio del que parten los tecnócratas; sin percatarse de que lo político constituye el soporte imprescindible para apoyar 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 encuentre 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 que la segunda —tarea propia de los gobernados—

se orienta hacia la lucha por y frente al gobierno (véase, Juan Francisco Linarés, "La política como técnica social", en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1962, I y II, pp. 220 y ss.; asimismo, Jorge Reinaldo Vanossi, "Teoría Constitucional", Buenos Aires, Ed. Depalma, 1975, t. I, p. 615). Se trata, entonces, de advertir el error que implica un rechazo liminar y pleno de la política y de los partidos; ya que colocándonos en la hipótesis más extrema, *v. gr.*, la de una suspensión temporaria de la política agonal, aún 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, socio-económicas 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 tanto problemas comunes como extraordinarios, tan bien en términos globales, como los otros Estados lo han hecho" (*ob cit.*, 60; asimismo, *idem*, 53).

IX. La problemática de los partidos políticos concierne a la sociedad, al Estado, a los propios partidos, a los factores de poder y, en particular, a nosotros los universitarios.

A) *A la sociedad*: Es necesario enfatizar que los partidos políticos pertenecen primariamente a la sociedad y no al Estado. Son instrumentos que la sociedad utiliza para alcanzar la intermediación con el Estado. Por lo tanto, no es admisible que el Estado se erija en fundador de partidos. En materia de partidos, que existan los que la sociedad argentina (o de cualquier otro país) quiera, como medios o instrumentos para la mejor realización de sus fines.

La incompetencia del Estado para crear "su" partido político tiene como contrapartida el deber de los distintos sectores sociales de insertarse en los partidos, para mejorar los existentes o para crear otros nuevos. Y en algunos países de América Latina, sería saludable que los "intereses sociales" tengan mayor presencia en la composición gravitante de los partidos políticos: esto sería un cable de conexión con la realidad y evitaría muchas propuestas disparadas que a menudo se formulan por parte de dirigentes que no guardan relación con las posibilidades de la realidad.

B) *Al Estado*: Debe brindar apoyo a los partidos políticos, en función de los fines que éstos deben alcanzar. Para que exista una adecuada proporción entre los "medios" y los "fines", hay que dotar a los partidos de "medios" (incluidos

los recursos materiales) para evitar su dependencia de los grupos, ya que éstos tienen asignadas otras finalidades. Todo ello en su justo medio y razonablemente: ni privilegios, ni inferioridades.

En 1976 una comisión financiera de expertos designados por el gobierno inglés, recomendó un subsidio del Estado por valor de 2.250.000 libras esterlinas, con el fin de detener “la decadencia de los partidos políticos” y elevar su eficacia “a un nivel adecuado” (la comisión señaló que ello equivaldría a la quinta parte del total de ingresos de los partidos). Más recientemente, en 1980, se ha anunciado que el Estado italiano distribuirá entre los partidos políticos con representación parlamentaria 90.000 millones de liras anuales (unos 110 millones de dólares), exactamente el doble de la destinada al mismo fin desde 1974 (en ese año fue aprobada una ley destinada a evitar el financiamiento de los partidos por parte de sociedades públicas y privadas). Según las estadísticas más actuales, los partidos políticos italianos tienen seis mil personas trabajando con dedicación exclusiva, y un total de 42.000 locales distribuidos por todo el país.

C) *A los propios partidos políticos*: Deben sentirse erigidos hacia la sociedad que los genera y alimenta, de algunos deberes mínimos: 1) tener una cosmovisión o doctrina, que los diferencie de los demás grupos, cuyas respuestas son siempre sectoriales y no integrales, y 2) crear una opinión, que los diferencia con las facciones y con ocasionales detentadores del poder político. En algunos países de América Latina los partidos políticos están impedidos (por restricciones directas o por carencia de apoyos) de publicar diarios y de levantar tribunas doctrinarias con permanencia (sin esa continuidad no es posible formar “opinión política”).

D) *A los factores de poder*: En aquellos países en que gobiernan las fuerzas armadas, los gobernantes *de facto* deben favorecer la normalización de la vida de los partidos políticos como vía inexcusable para alcanzar la normalización de la vida institucional del Estado. Está comprobado que las situaciones de ilegalidad y clandestinidad sólo favorecen la cristalización de las dirigencias preestablecidas en los partidos: únicamente a través de la vida democrática libre y abierta es viable una auténtica renovación, con el surgimiento de líderes provenientes de la renovación generacional permanente. Por lo general, los gobiernos *de facto* que disuelven o congelan los partidos, obtienen a la postre el resultado opuesto al pretendido, o sea, la prolongación indefinida de las conducciones que aspiran a ver reemplazadas. También, con frecuencia, suele ocurrirles a esos gobiernos otro tanto con la reimplantación consensual de los regímenes civiles que previamente desplazaron del poder: esto revela en la mayoría de los gobiernos irregulares una grave falencia consistente en su incapacidad para producir cambios irreversibles en el seno de las sociedades latinoamericanas.

E) *A los universitarios*: A los profesores en especial, corresponde formar a la juventud —que son los políticos venideros— en su sano equilibrio entre la *ética de la responsabilidad* y la *ética de la convicción* (Mar Weber, *ob. cit.*, p. 163), compaginando así la moral de los medios con la moral de los fines. La ética de la responsabilidad “ordena tener en cuenta las *consecuencias* previsibles de la pro-

pia acción" (p. 164), de tal manera que el hombre asuma actitudes racionales en virtud de las cuales la pasión por imponer las ideas no lo lleve al abandono de las instituciones, y la obsesión por alcanzar los fines no lo conduzca al olvido de las responsabilidades. Como advierte Weber, para el político, ambas éticas "no son términos absolutamente opuestos, sino elementos *complementarios* que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener 'vocación política'" (confr., p. 176).

X. Una adecuada evaluación del régimen de partidos políticos, en cualquier Estado que sea, es incompleta si no incluye la consideración de las numerosas implicancias que tiene la imbricación de aquellos con la existencia (o coexistencia) de los otros grupos actuantes en la sociedad, que manifiestan su operatividad —entre otras cosas— ejerciendo presiones e influencias que condicionan la toma de decisiones por parte de los poderes públicos. Si los partidos asumen la *intermediación* para la toma de decisiones estatales, los demás grupos protagonizan la *interferencia* en ese proceso político. Vamos a utilizar la expresión "grupos" con un sentido *latu sensu*, comprensiva de los denominados grupos de interés, grupos de presión y hasta de los llamados factores, con exclusión de los grupos "de tensión" (que actúan desde la ilegalidad). Ya hemos anticipado en otra oportunidad (IX Conferencia Nacional de Abogados, San Francisco, República Argentina, 1979) que la tónica del siglo actual está dada por el tránsito de la individualidad a la grupalidad. Por su parte, George Vedel habla de "un federalismo social", que lo aceptamos en la medida que ello no implique reconocer el advenimiento de un nuevo feudalismo (véase, Burdeau, *ob. cit.*, 134). Por eso, admitiendo los datos de la realidad pero pretendiendo encauzar el proceso a través del molde democrático y representativo, somos partidarios de la institucionalización de los grupos, a través del reconocimiento legal de sus roles y funciones, en un órgano que asuma el carácter —en la ambiciosa expresión de Duverger— de un "poder de consulta", o sea, de un ente de asesoramiento necesario (aunque sin efecto vinculatorio de sus opiniones sobre los demás órganos del Estado). Entre el limitado sistema americano de simple reglamentación del *lobby* (*Lobby Act*) y el sistema europeo de creación de "Consejos Económicos y Sociales" (a partir de la Constitución de Weimar, 1919), nos inclinamos por el segundo camino. Más aún, creemos que tales consejos deben estar al servicio tanto del poder legislativo cuanto del órgano ejecutivo (lo que permitirá al Congreso o Parlamento robustecerse en el asesoramiento para alcanzar un cierto equilibrio frente al predominio del aparato burocrático que controla el órgano ejecutivo). Para los demás perfiles de un órgano así, nos remitimos a nuestro proyecto de 1972, que consta en el apéndice de la obra "El Misterio de la Representación Política" (Buenos Aires, 1972), insistiendo en la necesidad de que los países de América Latina no "copien" las instituciones sin reparar previamente en las semejanzas y diferencias que median entre sus condiciones y las reinantes en los países que se consideran paradigmáticos (en cuanto a modelos institucionales). Por ejemplo, atribuimos el fracaso de la experiencia argentina del CONES creado en 1972 —en gran parte— al hecho de que siguió los lineamientos del modelo

belga, consistente en un cuerpo bisectorial (empresarios y obreros) y paritario (por partes iguales), mientras que la propuesta alternativa bregaba por un organismo plurisectorial (con más de dos sectores del quehacer económico y social) y no-paritario (se considera que un modelo así puede evitar el “filibusterismo” de la obstrucción del *quorum* por parte de un solo sector representado...).

No somos partidarios de introducir las corporaciones en la estructura de una de las Cámaras del poder legislativo (el Senado). En esto hay que ser terminantes: no deben confundirse en promiscuidad la representación política con la representación funcional. Coincidimos con Han Kelsen en que la representación de los intereses debe ser al solo efecto consultivo (*ob. cit.*, p. 78). Esa promiscuidad que algunos alientan, no ha dado resultados en ninguna parte. Es un verdadero caso de hermafroditismo constitucional (*sic*). Su flaqueza fue sabiamente advertida por Ortega y Gasset en las Cortes Constituyentes españolas, el 4 de septiembre de 1931, saliendo al cruce de una propuesta de Adolfo Posada, que —con la mejor buena fe— quería mixturar las representaciones a través del bicameralismo. Y señaló Ortega, entonces:

Pues bien, ante una representación corporativa frente a la Cámara Popular, una de dos: o concedéis a esa Cámara corporativa carácter y atributos políticos, o no; si lo segundo, será una Cámara castrada, que no podrá servir de freno alguno para las tempestades de la Cámara Popular; y si le dáis carácter político a esa Cámara, ¡ah!, entonces, al poco tiempo, de corporativa se convertirá, no representando ya fuerzas tradicionales, en pura Cámara política, tan popular como la otra y tan apasionada. Lo corporativo no resiste al vigor de las ideas y de la pasión política: *la política en la historia, señores, es el macho.*

...La política *lo penetra todo*; en definitiva, lo decide todo” (confr., “Rectificación de la República”, Escritos Políticos, III (1929-1933), Ed. Revista de Occidente, col. El Arquero, 1973, pp. 132 y 133).

Dijimos en los “Dictámenes” de la Comisión Asesora para la reforma Institucional (1971), que concebíamos a los cuerpos sociales intermedios como manifestación concreta del *pluralismo social* que forma el contexto necesario de la democracia contemporánea. Destacamos en esa oportunidad la participación sectorial que esos grupos pueden asumir, incluyendo el área del *planeamiento*, que de este modo tendría el carácter de “concertado”. Y subrayamos con todo cuidado las condiciones para ello: que se asegure la autonomía de las organizaciones sectoriales actuantes (para no incurrir en totalitarismo), y que su participación juegue tan sólo en el plano de la consulta y el asesoramiento (véase, *ob. cit.*, pp. 34 y 35).

Rechazamos todo intento —manifiesto o solapado— de reemplazar la partidocracia por el corporativismo. Todos los ensayos de corporativismo condujeron a la instauración de dictaduras. Coincidimos totalmente con Kelsen, cuando señala:

Por lo demás, el ideal de un interés colectivo superior a los intereses de grupo y, por consiguiente, “suprapartidista”, esto es, la solidaridad de intereses de todos los miembros de la colectividad sin distinción de confesión, nación, clase, etcétera, viene a ser una ilusión metafísica o, mejor dicho, “metapolítica”, que suele denominarse con ter-

minología bastante confusa comunidad "orgánica" o articulación "orgánica" de ella y contraponerse al llamado "Estado de partidos", esto es, a la democracia mecánica (Confr., *ob. cit.*, p. 42).

... La actitud adversa a la constitución de los partidos, y hostil, en el fondo, a la democracia, sirve, conciente o inconcientemente, a fuerzas políticas que tienden a la hegemonía de un solo grupo de intereses, que en la misma medida en que se niega a tomar en cuenta otro interés ajeno, procura disfrazarse ideológicamente como interés colectivo "orgánico", "verdadero" y "comprensivo" (*ob. cit.*, pp. 43-44).

XI. En la concepción liberal clásica, el hombre "es" y *vale* por lo que "es". Vale en cuanto tal. En las concepciones antiliberales, preferentemente en el corporativismo, el hombre "hace" y *vale* por lo que "hace", únicamente. Se le mide por su inserción en el quehacer productivo, o sea, por su pertenencia a una corporación. En caso contrario, *no vale*.

En la actualidad, la unidimensionalidad de esos criterios es reemplazada por una visión integral, abarcadora por igual de las diversas dimensiones del sujeto humano: éste vale por lo que "es" y por lo que "hace". Vale por todo y no por un segmento de su personalidad. Vale y se le mide en todas las dimensiones del ser y del quehacer.

En sus diversos perfiles, el ordenamiento institucional confiere cabida al sujeto humano, a saber: a) en cuanto al hombre "es", mediante el ámbito de la *representación política*, donde juega el principio de la igualdad (que se expresa en la ecuación: un hombre *igual* un voto); allí tienen cabida los "partidos políticos", cuya función intermediadora es *integral*, toda vez que deben cumplir sus roles a partir de una cosmovisión de ideas o doctrinas; b) en cuanto al hombre "hace", mediante el ámbito de la *participación*, donde tienen cabida los "cuerpos intermedios", cuya función es siempre *sectorial*, por cuanto se trata de la expresión parcial de intereses.

Lo más importante es insistir en que los partidos políticos y los cuerpos intermedios tienen "medios" y "fines" distintos, cuya desvirtuación por confusión o intervención de títulos suele ser causa decisiva de graves trastornos en el funcionamiento de los mecanismos representativos de la democracia.

La representación política es *insustituible* para una concepción democrática. A su turno, la participación es *complementaria* de la partidocracia (como también son "complementarias" las formas semidirectas de democracia: referendium, plebiscito, revocatoria, iniciativa, consulta, etcétera). La *sustitución* de la representación política por los mecanismos de la representación funcional equivale a la instauración del "corporativismo", que siempre ha sido la cobertura o el disfraz de una autocracia. En cambio, la *complementación* de las formas de la representación política con las modalidades de la participación, es una herramienta propia de la *democracia social*, es decir, en el plano del *Estado Social de Derecho*. No debe olvidarse al respecto que los consejos económicos y sociales, que son típicos órganos de participación consultiva, nacen con el constitucionalismo social (Weimar, 1919), para erigirse en la expresión *orgánica* y permanente de todos los "intereses", que quedan así articulados *de la sociedad hacia* el Estado: *nacen* de la sociedad y *se imbrican* hacia el Estado, o sea, de abajo hacia arriba.

El rol de los cuerpos intermedios que se institucionalizan a través de los órganos de participación, se cumple fundamentalmente en la etapa del proceso político (del iter) correspondiente a la consulta o asesoramiento, es decir, en la primera etapa, que es previa —lógica y cronológicamente— a la etapa de decisión (a las que siguen las etapas del iter correspondientes a la ejecución, el control y la responsabilidad). En una moderna concepción de la distribución de funciones estatales, el discernimiento de esas etapas es fundamental para la cabal comprensión del proceso político gubernamental: los órganos están en función de las funciones; por lo tanto, se requieren órganos que cumplan esas funciones del iter político. Y uno de esos órganos es el que compete la función de asesoramiento, al servicio de los poderes políticos, ya que son éstos los que toman la decisión. La participación mediante el asesoramiento, por lo demás, permite dotar a los cuerpos políticos de mayor funcionalidad y eficacia.

Como reconocimiento institucionalizado de funciones, los cuerpos intermedios insertados en los órganos de consulta revisten una dimensión destacada del pluralismo contemporáneo, en sociedades que alcanzan cierto grado de desarrollo político, social y económico. Todo lo que conduzca al vigoramiento del pluralismo robustece al régimen democrático. Mientras que el pluralismo de las ideas se fortalece en el mejoramiento del sistema de partidos políticos, a su vez el pluralismo de los intereses grupales se potencia más armónicamente en la institucionalización de las expresiones sectoriales, que los convierte “conscientemente” en partícipes más comprometidos de una solidaridad común. Asumir roles es también una forma de no sentir la frustración alienante de la falta de destino; es pues una forma de inserción protagónica que vigoriza al sistema político y amplía los horizontes de la democracia, con perspectiva social.

Decíamos *ut supra* que en el siglo actual hemos transitado de la individualidad a la grupalidad. No sería aventurado ni exagerado sostener que asistimos a la gestación de un *nuevo contrato social*, que ya no tiene como sujeto al hombre aislado de la concepción individualista propia del viejo contractualismo, sino que se apoya sobre la existencia y la actuación del *hombre situado*, que en las democracias gobernantes (Burdeau) se expresa preferentemente —y a ciertos fines— con la fuerza de los grupos a que pertenece. Y es evidente que los grupos tienen y asumen una fuerte capacidad de concertación, de la que son ejemplo liminar los convenios colectivos, y de ahí en más todas las múltiples formas de concertación que se conocen en la compleja sociedad industrial contemporánea. Esas formas variadas de concertación grupal o intergrupal, o de los grupos con el Estado, según los casos, tienen también otra virtualidad adicional: que hacen al enriquecimiento de las manifestaciones fehacientes de la *legitimidad del poder*, por cuanto forman parte —descentralizadamente— del haz de expresiones que constituyen esa apoyatura básica que es el *consenso*, con lo que se vuelve al punto de partida: mientras que para las concepciones autocráticas la base de la legitimidad del poder radica en la fuerza, ya sea la de un hombre, o de un partido, o de un grupo, o de una raza, o de una religión, o de cualquier otra manifestación minoritaria y sectaria; en cambio, para la concepción democrática esa

base sólo se dá a través del consenso, que es expresión del principio mayoritario del pueblo, sin fragmentaciones ni segmentaciones que lo aparten del principio igualitario de su expresión de libertad política: el sufragio universal.

XII. Llegamos así al punto atingente del poder electoral del pueblo. 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 legibilidad son las condiciones que elevan al súbito 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 arbitrarse 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 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, siendo para este último aspecto absolutamente imprescindible la instancia electoral, o sea, la verificación periódica del consenso a través de la confrontación de los partidos, (véase, Vanozzi, "El misterio de la representación política", p. 36).

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 garantizada o secreta. La defensa de la universalidad del sufragio es algo elemental para la defensa del futuro democrático en América Latina. Las postulaciones en contra, son regresivas y, además, se apoyan en presupuestos falsos. Se observa en algunos países del continente el intento de ciertos sectores gobernantes o allegados a los gobiernos irregulares, para "calificar" el sufragio, ya sea sobre la base de la educación (eliminando a los analfabetos) 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 *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 es 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 sólo, o que votan por partidos que no asumen posturas populistas. Y, viceversa, también es comprobable que electorados altamente ilustrados (tomando como pauta objetiva la falta de analfabetos) se pronuncian en favor de partidos de masas y en beneficio de candidatos francamente anti-elitistas.

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 la libertad política (como lo son la propiedad o la contratación, a su vez, instrumentos de la libertad 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 referendun. 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 alfabetos y analfabetos. Todos van a defender la Patria, porque está en juego el destino común; pero como a través del sufragio también se decide el destino común, es que por razones de justicia 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).

En cambio, otro aspecto del derecho de sufragio, que es la opción entre el voto facultativo y el voto obligatorio, no encierra una cuestión de principios o de justicia, como en el caso anterior. Se trata, en cambio, de un aspecto instrumental, que se debe resolver teniendo en cuenta en cada caso las circunstancias históricas del desarrollo político del pueblo. Puede ser de conveniencia o puede no serlo: dependerá de muchas circunstancias, tales como la cultura cívica, la politización del pueblo, la moral electoral, etcétera. Tanto es así, que en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de las Naciones Unidas (año 1948), cuando se proclama la libertad política, no se hace cuestión en torno al carácter facultativo u obligatorio del voto. En efecto, el artículo 21, párrafo tercero, de la citada Declaración, dice: “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. Personalmente, soy partidario del voto facultativo. Es la mejor manera de comprobar y medir el nivel de participación popular, advirtiendo a los regímenes políticos del grado de adhesión o de rechazo que el pueblo les brinda. Ello permite rectificar errores a tiempo, en forma más categórica que con el procedimiento o práctica del voto en blanco.

XIII. La temática de los sistemas electorales ha sido suficientemente analizada en el plano del derecho constitucional y político. En esta oportunidad, interesa resaltar que cada Estado democrático y pluralista requiere un sistema electoral que sea adecuado a sus equilibrios (los señalados en el primer capítulo del presente trabajo). Al respecto, debemos tener presente que el sistema electoral es

una variable dependiente del sistema de partidos políticos, y, a su vez, éste se encuentra en función del régimen de las fuerzas sociales existentes. En definitiva, se trata de un problema de conflictos y armonías, en el que la legislación de partidos tiende a procurar hegemonías o equilibrios, como parte condicionada o secundaria de las "reglas del juego" que se imponen o que se acuerdan para regir la vida de la comunidad. En la constitución formal se encuentran las reglas primarias o condicionantes.

En consecuencia, no debe exagerarse la importancia teórica de los regímenes electorales, en cuanto éstos consisten en diversas técnicas o criterios para la adjudicación y distribución de los cargos representativos de origen eleccionario. Basta tener presente que no existe un sistema electoral *neutral* (todos tienen la finalidad o el efecto de favorecer a un grupo o de perjudicar a otro), ni *infalible* (a veces se alcanzan resultados totalmente opuestos a los perseguidos por el legislador que implantó ese sistema), ni *permanentes* (son siempre coyunturales, de modo que hoy sirven y mañana no). Todas estas notas hacen razonable el criterio de algunos constituyentes, contrario a la fijación de un determinado sistema electoral en el articulado de la ley suprema, ya que de esa manera se dificulta la adecuación de normas cuyo valor es eminentemente instrumental.

Por las razones precedentemente expuestas es que disintimos con Kelsen —en este punto—, quien postulaba *urbi et orbe* la conveniencia absoluta del sistema de representación proporcional (*ob. cit.*, p. 87). En realidad, el maestro vienés lo defendió sobre la base del valor "justicia" (*idem*, 89), lo que hace más explicable su postulación. Personalmente, estimo que en atención a los problemas de inestabilidad, ineficiencia y cuestionamiento que padecen los Estados latinoamericanos, no es recomendable el sistema de la representación proporcional absoluta, que predicara Stuart Mill frente al régimen mayoritario que preconizara Bagehot. Si partimos de la premisa de que la mayoría debe gobernar y que las minorías no gobiernan ni cogobiernan, sino que asumen la función de control y la preparación para ocupar eventualmente la alternancia en el ejercicio del poder, entonces, debe concluirse que los derechos de representación minoritaria no pueden ser potenciados más allá del derecho que asiste a la mayoría para estar en condiciones legales de gobernar eficientemente. Es menester armonizar ambos intereses, de manera tal que ninguno (la mayoría o las minorías) puedan eliminar la funcionalidad que corresponde al otro. Axiológicamente hablando, cabe equilibrar los elementos de este juego, de manera tal que ambos términos de la relación dinámica que media entre gobierno y oposición no se destruyan y, al contrario, se compatibilicen sobre la base de una idea rectora que los engloba por igual: que el régimen democrático descansa psicológicamente en la perspectiva de la alternancia, la que a través de la dinámica consenso-disenso realimenta al sistema con triunfos y derrotas de los diversos partidos, que en ningún caso asumen el carácter de hechos definitivos: la verificación del consenso es permanente, dentro de las conocidas reglas del juego.

Si se trata de acercar propuestas concretas, podemos sugerir algunas variantes en materia de sistemas electorales, a mero título enunciativo:

A) Que el partido mayoritario en cada distrito (provincia o estado) reciba la adjudicación de un número de bancas que exceda de la mitad a cubrir (sesenta por ciento) y que se repartan entre las dos primeras minorías del mismo distrito el treinta por ciento y el diez por ciento respectivamente del resto de las bancas a proveer (conf., así lo sostuvimos en los "Dictámenes" mencionados *ut supra*, pp. 227/8).

B) Que dentro de las posibilidades de un sistema mixto, se siga un criterio análogo al adoptado en la República Federal Alemana para la elección del *Bundestag* (Cámara baja), según el cual la mitad de sus miembros tiene origen en la representación proporcional, mientras que la otra mitad proviene del sistema mayoritario por distritos. Esto permite equilibrar una distribución justiciera (mediante listas) con la eficiencia que reclama el poder de decisión (mediante distritos mayoritarios). Además, en algunos países, el régimen de las circunscripciones, en combinación con la admisión de candidaturas independientes, puede llegar a ser un saludable correctivo o válvula de escape frente a la excesiva cerrazón de un sistema absolutamente partidocrático (entendiendo por tal aquél en el que los partidos están dotados legalmente del monopolio —exclusivo y excluyente— de las postulaciones en cargos electivos). El sistema de listas vigoriza a los partidos políticos, mientras que el régimen de circunscripciones uninominales (sistema anglosajón) sirve para potenciar el arraigo y la fuerza personal de los dirigentes. La combinación de ambos aspectos ofrece ventajas que pueden ser aprovechadas para el saneamiento del sistema. En la República Argentina, cuando el sistema del voto uninominal por circunscripciones fue implantado (durante brevísimo período), su inspirador, el ministro Joaquín V. González, argumentó en favor del mismo que —entre otras razones— las circunscripciones permitían reflejar en los representantes por ellas elegidos a las diversas actividades sociales predominantes en cada barrio o distrito; o sea, que tal sistema procuraba un cierto reflejo del pluralismo social a través de la elección de los más representativos por cada zona de predominio (barrios obreros, distritos rurales, zonas de clase media, etcétera).

C) Otra posibilidad consiste en introducir correcciones al sistema proporcional, pero partiendo de él para alcanzar la formación de una representación de mayoría que acompañe a los titulares del poder ejecutivo en su gestión. Si el partido que en definitiva triunfa en la elección presidencial no obtiene el cincuenta y cinco por ciento, al menos, de los representantes legislativos (Cámara baja), se le adjudican hasta esa cantidad las bancas que quedan vacantes por no alcanzar otros partidos un mínimo del diez por ciento de los votos válidos emitidos en el distrito. En tal caso, los cargos se cubren por su orden y por distritos, con los candidatos que siguen en orden de lista del partido que resulta triunfante en definitiva en la elección presidencial. Esta operación comienza en los distritos donde ese partido obtiene proporcionalmente mayor número de votos, siguiendo en ese orden hasta completar el tope. Las restantes bancas vacantes se adjudican en cada distrito proporcionalmente a los partidos que alcanzan derecho de representación, sin excluir al partido antes beneficiado.

En otro orden de cosas, tratándose de las manifestaciones del derecho de sufragio como medio de *decisión* política, proponemos la incorporación a manera de injertos de la democracia directa en un régimen que seguirá siendo representativo, de las siguientes instituciones:

a) *Del referendum*: para la abrogación legislativa (Italia), y en el mismo caso legislativo, para el supuesto especial de la revisión de las leyes de intervención federal en las provincias, como resguardo protector del régimen federal de Estado (innovación auspiciada por el autor en las "Jornadas sobre federalismo", Vaquerías, Córdoba, 15 y 16 de noviembre de 1975, Universidad Nacional de Córdoba).

b) *De la revocatoria o recall*: para las magistraturas municipales. Puede ser otra válvula de escape en un régimen absolutamente partidocrático, que favorezca el sentido de responsabilidad de los mandatarios.

c) *De la iniciativa*: como acción popular directa que permita a la ciudadanía impulsar la actividad del poder legisferente (el Congreso y, en su caso, el ejecutivo), al efecto de acelerar y concretar la sanción de normas de implementación que resulten necesarias para alcanzar la operatividad de los derechos cuya aplicación esté diferida a causa de la mora o incuria de los gobernantes. Carlos S. Fayt señala que el pueblo debe dejar su papel pasivo para asumir una función activa "que las formas de democracia semidirecta deben facilitar, instrumentando los medios para que la opinión desplace a la aclamación, permitiendo la transformación de la masa en público" (confr., "Presupuestos para una reforma constitucional", *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1958-III, p. 72).

d) *De los "municipios de carta" o "convención"*: para la incentivación de una auténtica vida política municipal, mediante el ejercicio autonómico del poder necesario para la autoregulación local en el dictado de la propia norma, en una suerte de poder constituyente de tercer grado (véase, Vanossi, "Teoría Constitucional", Buenos Aires, Ed. Depalma, 1975, tomo I, pp. 474 y ss.).

Jorge Reinaldo VANOSSI