

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

***LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO
DEMOCRÁTICO CONSTITUCIONAL(*) (891)***

LUIS FEDERICO BOLLAERT

Cuando el subdirector del Instituto de Derecho Político y Constitucional Dr. Barneix, nos citó a los que participaríamos de este ciclo para sentar las bases del mismo, propuso que modificásemos el tema general "Supervivencia de la democracia" por "Supervivencia de nuestra democracia", lo que fue aceptado sin reservas por todos los que concurrimos en aquella oportunidad. Deducimos de allí, y más aún si consideramos la idea primigenia que haría al núcleo central sobre el que versarían las disertaciones, la existencia de una inquietud palpable en todos los estratos de nuestra sociedad por la conformación futura de

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

nuestro régimen político-institucional.

Si reflexionamos, con Loewenstein, acerca de los grandes incentivos que dominan la vida del hombre en sociedad, comprobamos que el amor, la fe y el poder se encuentran extrañamente unidos y entrelazados, mostrándonos la historia cómo el amor y la fe han contribuido a la felicidad del hombre, y el poder a su miseria; pues aunque puede aparecer en cualquier tipo de relaciones humanas, el poder tiene una importancia decisiva en el campo sociopolítico, al punto tal que se habla hoy de una cratología. De allí que Bertrand Russell haya observado que entre los deseos infinitos del hombre, los principales son los deseos de poder y de gloria(1)(892).

Ya nos había advertido Hobbes sobre su convicción profunda de que el hombre es un ser fundamentalmente pasional y que dos son los postulados de la naturaleza humana que mueven al hombre en su vida personal y colectiva: el apetito natural y el principio de autoconservación, los que llevan en pos de lo que llama "felicidad", que existe cuando nuestros deseos se realizan con un éxito constante. El poder es la condición sine que non de esta felicidad. Riqueza, ciencia, honor, no son sino formas del poder; hay en el hombre un deseo perpetuo, continuo, incesante de poder que no acaba más que con la muerte. Por ello nos dice Leo Strauss que "la expresión más clara y perfecta de la concepción naturalista del apetito humano es la declaración de que el hombre desea poder y más poder, espontánea y continuamente, fruto del mismo apetito, y no por razón de la suma de innúmeros deseos aislados cuya causa serían innúmeras percepciones aisladas... De este modo, la lucha por el poder puede ser tanto racional como irracional. Sólo el afán irracional, que es más frecuente que el racional, puede considerarse como apetito humano natural. Pues este último no es innato y el afán racional de poder es en sí mismo finito, mientras que el irracional, apetito natural del hombre, se basa en el placer que alcanza éste en la consideración de su propio poder, o sea, en la vanidad. El origen, pues, del apetito natural del hombre no es la percepción, sino la vanidad."(2)(893)

No discutiremos hoy las premisas de las que parte Hobbes para construir su Leviathan, este Thomas Hobbes "tan temeroso", tan individualista que "tuvo miedo" (como escribiera atinadamente B. Laudry) y "que se acurrucó bajo el ala de la autoridad" como certeramente lo describe Jean-Jacques Chevallier(3)(894); pero sí diremos que la sociedad es un sistema de relaciones de poder de todo tipo, social, económico, político, religioso, moral, cultural o de otra especie, y ciñendo nuestro análisis al poder político, podemos decir, con Karl Loewenstein, que allí donde el poder político no está limitado y restringido, el poder se excede. En contadas ocasiones ha ejercido el hombre un poder ilimitado con moderación y comedimiento. El poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración, pues cuando no está limitado se transforma en tiránico y en arbitrario despotismo. Por ello el poder sin control adquiere un acento moral negativo que revela lo patológico en el proceso del

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

poder. El profesor del Amhersts College nos recuerda que sólo los santos entre los detentadores del poder -¿y dónde se pueden encontrar?- serían capaces de resistir a la tentación de abusar de él. Conviene recordar aquí el epigrama de Lord Acton que patentiza certeramente el elemento patológico inherente a todo proceso del poder: "Power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely".

Pues bien, conociendo los males que pueden derivarse del uso ilimitado del poder: "Power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt abso- de limitar al poder político, controlándolo mediante la división de poderes, que es en realidad una división del poder único y soberano, con lo cual cada poder parcial frena a los demás, siendo el objeto final el mantenimiento de la libertad y dignidad del hombre. Tal es la esencia del sistema de "frenos y contrapesos" que desarrolló Montesquieu, basándose en Locke, mediante los cuales "el poder controla al poder", y es el núcleo de lo que en la historia política aparece como Constitucionalismo; una de cuyas síntesis más acabadas la encontramos en el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el 26 de agosto de 1789, que estatuyó: "Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni les séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution".

Nace así la democracia constitucional, en la cual lo más importante es el control de la actividad gubernamental, en la que el poder se encuentra distribuido entre varios, en sí independientes, detentadores del mismo. Y si hablamos de democracia constitucional, es porque la palabra "democracia" ha sufrido, en el vocabulario político, una perversión que la ha despojado de los caracteres que hacen a la esencia del sistema político que en rápido vistazo hemos dejado esbozado. Ello es así ya que la única legitimidad de origen que acepta el siglo XX es la democrática, conforme nos lo dicen, entre otros, Julián Marías(4)(895) y el historiador italiano Guglielmo Ferrero, aquel de quien Jean-Jacques Chevallier se lamenta de que se encuentre demasiado olvidado, pues fue capaz de evocar, con poder trágico -lo trágico de su tiempo, el del viejo temor resucitado- a los genios invisibles de la ciudad detrás del aparato de fuerza del poder(5)(896).

De allí que todos los regímenes políticos, aun aquellos que conforman la antítesis de la democracia, y ellos con mayor vehemencia nominal, si fuera posible, pues se autotitulan "democracias populares", quieren cubrirse con el ropaje democrático; de tal manera la autocracia iza hoy con ironía la falsa bandera de la democracia. Quizá podemos decir que las manipulaciones de los modernos detentadores del poder autócratas han transformado a la Constitución, la han convertido, usando las palabras del bardo de Avon en "sólo una rosa para cualquier nombre". Su telos originario, la distribución del poder político entre diversos detentadores con el fin de limitar el poder absoluto, se ha transformado en el efecto contrario. Apenas puede servir de consuelo a la democracia constitucional haber conseguido una victoria pírrica: que ningún sistema político de nuestros días puede permitirse rechazar abiertamente la

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

ideología democrática. Tal es la razón por la que hablamos de democracia constitucional, ya que sometida a un sistema interno de frenos y contrapesos, continúa siendo una democracia. Coincidimos con Marcel Prélot en que es, incluso, su única manera de existir; en verdad no existe otra(6)(897).

Teoría de la representación política

Pues bien, esta democracia constitucional necesita imprescindiblemente para su funcionamiento, del principio de "representación", en virtud del cual ninguna autoridad es legítima si no se la ejerce en representación del pueblo que es la fuente originaria de toda autoridad y poder.

Caracterización del tema: representar significa, según Leibholz, hacer presente y operante algo que no está realmente presente ni es, por consiguiente, actuante(7)(898). Podemos decir entonces, que representación es la acción de representar, o sea que es la relación de los miembros de un grupo jurídicamente organizado (que es el "representado") con un órgano (que es el "representante") en virtud de la cual la voluntad de este último se considera como expresión de la voluntad de aquéllos(8)(899); se ha dicho así, que los representantes reciben por adelantado el encargo y la autorización para actuar conjuntamente en nombre de sus representados y de ligarles por sus decisiones colectivas.

La génesis de esta doctrina aparece íntimamente vinculada con el proceso de transformación histórica operado en determinadas instituciones políticas, aunque las raíces de la técnica representativa no han podido ser todavía esclarecidas totalmente, ya que se han expuesto diversas teorías sobre su nacimiento, de las cuales, quizá la más correcta, en afirmación de Loewenstein, es la que indica su recepción por organizaciones seculares de las técnicas representativas establecidas desde hacía tiempo en la Iglesia Católica y en las órdenes religiosas(9)(900).

La lenta transformación de las instituciones que ha caracterizado a la historia jurídico-política de Gran Bretaña, se pone de manifiesto, una vez más, en la transmutación por la cual, el mandato "imperativo", característico de la representación estamental, que sólo confiere al mandatario la representación del grupo o distrito que lo designa -no de la Nación- y lo sujeta a las instrucciones de su particular mandante, se convierte en mandato representativo, por el cual, conforme al postulada de la representación política, el mandatario no representa fragmentariamente a grupos o distritos aislados, sino a la Nación entera, lo que lleva a la consecuencia de que cada uno de los integrantes del representante no está ligado, en ninguna medida, a las instrucciones de los grupos o distritos que los han designado; con la consiguiente irresponsabilidad jurídica del mismo y con el carácter irrevocable de la designación. Este proceso histórico que comenzó cuando, hacia fines

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

del período feudal, la Corona se encontraba en necesidades financieras, los delegados de los estamentos convocados por el monarca, se emanciparon -probablemente en virtud de los primitivos medios de comunicación- de las instrucciones y mandatos imperativos que habían recibido y tomaron allí mismo decisiones bajo su propia responsabilidad; de tal manera, obligaron y "representaron" a los grupos o asociaciones de personas de los que eran portavoces y mandatarios. Este proceso culmina en 1716 con la "Septennial Act", por la cual los Comunes se autoprorrogan el mandato, disponiendo que en el futuro su renovación tendría lugar cada siete años; pudo decir, por eso, Edmund Burke, en su célebre carta dirigida en 1774 a los electores de Bristol: "El Parlamento no es un Congreso de embajadores con intereses diferentes y hostiles, en el que cada uno ha de mantener sus intereses como un agente, como un defensor, frente a otros agentes y defensores, el Parlamento es la Asamblea deliberadora de una Nación, con un solo interés, el de todos; no existen proyectos locales ni prejuicios locales, ha de actuar para el bienestar general que resulta de la razón general del conjunto. Se elige a un miembro, pero ese miembro, una vez elegido, no es un miembro de Bristol sino un miembro del Parlamento. Si el distrito electoral local ha de tener un interés, o una opinión apresurada, evidentemente opuesta al verdadero bien del resto de la comunidad, el miembro elegido para ocupar ese puesto ha de ser alguien que se esfuerce para conseguir el bien general". Por su parte, en el Congreso Constituyente celebrado en las Colonias de América del Norte en 1787, James Wilson expresó: "Como el pueblo no puede actuar por sí mismo, debe hacerlo por medio de sus representantes. Y, hablando en verdad, no hay diferencia entre lo que es hecho por el pueblo personalmente y lo que es hecho por sus representantes, actuando de acuerdo con los poderes recibidos. Desde el punto de vista práctico hay una pequeña diferencia; porque no existe ninguna ventaja en el sistema de que cada ciudadano delibere y vote en persona, que no pueda ser suplantada por una representación libre y adecuada."

Pero fue en Francia donde la doctrina de la representación política encontró, en el abate Emmanuel de Siéyés, su expositor sistemático y en la Constitución francesa de 1791 su primera aplicación institucional. En su obra "¿Qué es el tercer estado?" verdadero manifiesto resonante de las reivindicaciones del estado llano, de extraordinaria difusión en su momento, pues al decir de Chevallier, "las pasiones más ardientes de la época encontraban allí su fórmula de propaganda, su grito de guerra"(10)(901), expone su autor: "Hay que comprender ante todo claramente cuál es el objeto o el fin de la asamblea representativa de una nación; no puede ser diferente del que se propondría la nación misma si pudiera reunirse y deliberar en el mismo lugar. ¿Qué es la voluntad de una nación? Es el resultado de las voluntades individuales, como la nación es la reunión de los individuos. Es imposible concebir una asociación legítima que no tenga por objeto la seguridad común, la libertad común, en fin, la cosa pública. Sin duda, cada particular se

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

propone, además, fines particulares. Pero decir que se reúnen asociados para regular las cosas que les conciernen en común, es explicar el único motivo que ha podido inducir a los miembros a entrar en la asociación... Conocemos el verdadero objeto de una asamblea nacional; no está hecha para ocuparse de los asuntos particulares de los ciudadanos, no los considera sino en masa y bajo el punto de vista del interés común. Saquemos de ello la consecuencia natural: que el derecho a hacerse representar no pertenece a los ciudadanos, sino a causa de las cualidades que les son comunes, y no de aquellas que los diferencian". Conforme a ello el objeto de una asamblea representativa es expresar la voluntad de una nación; y debe reunirse, pues, como dice el mismo Siéyès, "los asociados son demasiados numerosos y están dispersos en una superficie demasiado extensa para ejercitar fácilmente ellos mismos su voluntad común. Por lo tanto, separan todo lo que es necesario para velar y proveer a las atenciones públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, y por consiguiente de poder a algunos de entre ellos. Pero el cuerpo de los delegados no puede ni siquiera tener la plenitud de este ejercicio. La comunidad no ha podido confiarle de su poder total sino esa porción que es necesaria para mantener el buen orden"(11)(902). Tal es la raíz de la teoría de la representación política, cuyos conceptos fueron luego afinándose, diciéndose hoy que "la representación puede ser descrita como un proceso por el cual, y a través de él, el poder político, y más concretamente, la influencia que todos los ciudadanos o una mayoría de ellos puede llegar a tener sobre la acción gubernamental, es ejercida por un pequeño número de ellos, con la aprobación expresa o tácita de los demás y vinculante para toda la comunidad"(12)(903), y entre nosotros, Carlos S. Fayt sostiene que la representación es "la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para éstos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa"(13)(904).

Alteración de la doctrina

Ahora bien, esta doctrina que en gruesos caracteres hemos bosquejado, y es consustancial al desarrollo del constitucionalismo moderno, no ha resistido incólume el transcurso de la experiencia histórica. De los cuatro factores que indica Finer que han contribuido a cambiar el significado del sistema representativo, a saber: a) Desarrollo de las comunicaciones; b) Desarrollo de los partidos; c) Desarrollo de los grupos de interés; y d) Proyectos de carácter social, nos ceñiremos en este análisis al examen de los puntos b) y c).

Los partidos políticos y la teoría de la representación política: conforme a la exposición originaria de la teoría de la representación política, no quedaba otra vía, para expresar y ejercer la voluntad común, que los individuos componentes de una nación designaran representantes, pero

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

de allí no resultaba, como bien lo ha puntualizado Mario Justo López, la necesidad ni la justificación de los partidos políticos(14)(905). Comenta López que Carl J. Friedrich ha señalado que al fundarse los Estados Unidos de América se consideraba al pueblo capaz de actuar como una unidad y por eso "el reconocimiento de los partidos ha minado el dogma democrático de la unidad del pueblo". Este hecho no fue exclusivo del país del Norte, sino que en principio, la existencia de los partidos fue mirada en todas partes como una "real desnaturalización del esquema democrático de gobierno".

Por lo tanto, concluye el distinguido politólogo argentino: "Podría afirmarse que el surgimiento y desarrollo de los partidos políticos, aunque convocado por la implantación del régimen democrático representativo, fue un hecho no previsto ni querido por la doctrina de la representación política".

Analizando el fenómeno, Maurice Duverger afirma: "No se trata en lo sucesivo, de un diálogo entre el elector y el elegido, la Nación y el Parlamento: se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de sus relaciones. Antes de ser escogido por sus electores, el diputado es elegido por el partido: los electores no hacen más que ratificar esta selección. La noción de elección (selección de los gobernantes por los gobernados) se altera así de manera profunda"(15)(906).

Sin dejar de reconocer la importancia que para el funcionamiento de la democracia constitucional tienen los partidos políticos, y más aún, considerando imprescindible la existencia de los mismos para la viabilidad del sistema no podemos menos que mencionar la brecha existente entre las funciones del partido político, propugnadas por la doctrina, y la realidad fáctica, con especial referencia a lo ocurrido en nuestro país.

Si siguiendo a Linares Quintana conceptuamos al partido político como una asociación de individuos, al margen de la organización estatal, cuyo número de adherentes o afiliados representa una parte de la ciudadanía, que unidos por un conjunto de ideas comunes, tienen por finalidad política la conquista del poder mediante el sufragio para concretar desde el gobierno su programa, y en caso de no triunfar en las elecciones, controlar al partido gobernante(16)(907), englobamos en este concepto tanto la faz agonal cuanto la arquitectónica de la política. Continuando con el pensamiento del tratadista citado, podemos, en una breve síntesis, sistematizar las funciones del partido político en las siguientes: a) Formulación de políticas: quizá la más trascendente de sus funciones, pues son respuestas que tendiendo al bien común, cubren la totalidad de los problemas que presenta el manejo de la cosa pública; b) Designación de candidatos para ocupar los cargos elegidos: función ésta que analizaremos más detenidamente con posterioridad; c) Conducción del gobierno y participación en el mismo: función que corresponde al partido vencedor en el comicio, quedando reservado a los demás el ejercicio de la oposición mediante la crítica constructiva indispensable para el

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

correcto funcionamiento del gobierno representativo. "Los partidos -escribió Jefferson- son censores de la conducta de los otros partidos y útiles guardianes del pueblo"(17)(908); d) Educación política del pueblo: que atañe a lo que Rodolfo Rivarola ha sintetizado como "educar en la conducta cívica", ya que "el partido y su candidato deben realizar la doble función que les asigna racionalmente la acción pública a la cual se entregan, por ejemplo o por la disciplina, y la instrucción por la prédica de sus propósitos"(18)(909); e) Canalizar la intermediación entre los ciudadanos y el gobierno: conforme a ello el partido debe representar el vínculo político que une al gobierno con la opinión pública; f) Mantenimiento de la unidad en el gobierno: para facilitar y posibilitar la necesaria armonía y coordinación que debe existir entre los detentadores de las distintas funciones gubernamentales; indicando Linares Quintana como otro de los fines del partido político el desarrollo y mantenimiento de la unidad nacional, ya que los grandes partidos contribuyen, conjuntamente con otros factores, a la grandeza de la Nación, operando la aglutinación de fuerzas que de otra manera hubieran obrado como elementos desintegrantes(19)(910).

Confrontemos ahora estos elevados conceptos con la realidad fáctica de nuestros días, y muy especialmente con nuestra última experiencia político-institucional partidaria. ¿Hasta qué punto se observan los postulados de la unidad gubernamental y unidad nacional cuando el apetito de mando hace que los miembros de la asamblea se ordenen en facciones permanentes, sacrificando algo de su personalidad a la cohesión del grupo para la eficacia de la acción conquistadora del poder? Entonces las elecciones futuras no son consideradas ya como una aportación a la asamblea de contingentes nuevos, sino como un refuerzo o un debilitamiento del grupo al cual pertenecen. Por ello, conforme a la "ley de hierro" que enunció Michels, que tiende a la formación de corpúsculos oligárquicos enquistados en funciones de dirigencia política, el grupo hace triunfar a unos candidatos que él mismo ha elegido, menos en razón de su valor propio que por la obediencia que han prometido; y para el caso que no cumplieren con su palabra, el partido ya les ha hecho firmar las renunciaciones en blanco, vieja práctica recordada acerbamente por Maurice Duverger(20)(911). Ello produce un descenso en la asamblea, que no se recluta ya entre los aristoi. También de ello resulta un primer envilecimiento para el elector. No se ve en él más que el peso que puede echar en uno u otro de los platillos de la balanza, por lo cual es preciso arrancarle por cualquier medio la voz de que dispone. "Por eso -nos informa Bertrand de Jouvenel- cuando la reforma de 1832 generalizó el derecho del sufragio, la gran preocupación de los dos partidos ingleses fue la de hacer inscribir a los electores que cada uno de ellos creía haber seducido y de ir el día de la votación a buscarlos en coche por temor a que se olvidasen de votar. Esto estaba lejos ya de ofrecer el espectáculo de un pueblo que ejerce orgullosamente sus derechos de ciudadano, para ser, en cambio, el de dos bandos que recogen portodos los medios posibles los sufragios que

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

pueden conducirlo al poder. El envilecimiento del elector y el rebajamiento del elegido no son todavía más que accidentales, progresivamente se convertirán en sistemáticos. De los sindicatos de intereses y ambiciones saldrán los que, considerando a la legislatura como un poder aparente y al pueblo como un sencillo proveedor de la asamblea, se ingenien en captar los sufragios para investir a diputados dóciles que traerán a sus dueños el resultado de toda la operación: el mando de la sociedad"(21)(912).

Cuanto más se organizan los partidos, tanto más la propaganda y la llamada "máquina política", cuya génesis algunos atribuyen al americano Martin van Buren, contribuyen a asegurar la elección. El parlamento ya no es más una asamblea soberana donde hombres independientes y distinguidos comparan opiniones libres, llegando a una decisión razonable; ya no es más que una cámara de compensación, donde los partidos comparan entre sí sus paquetes de votos. Cuanto más poderosa sea la máquina, tanto más disciplinados son los votos y menos importancia tiene la discusión. Con punzante estilo nos señala Bertrand de Jouvenel, que ésta no afecta ya al escrutinio; los golpes sobre los escaños hacen de argumentos; los debates parlamentarios no son ya la academia de los ciudadanos, sino el circo de los papanatas. La máquina ha comenzado a alejar a las inteligencias y a los caracteres. Ahora éstos se alejan espontáneamente. El tono y el aire de la asamblea va bajando de diapason y pierde toda altura(22)(913).

Conteste con dicho pensamiento, escribía aquél que fue calificado por un distinguido tratadista argentino como uno de los fundadores de la ciencia política, Lord James Bryce, al finalizar la primera guerra mundial: "El talento oratorio, el tono y las maneras han desaparecido; los ciudadanos más capaces se muestran cada vez menos dispuestos a formar parte de la legislatura; los periódicos acortan la relación de los debates parlamentarios, debates en los que el pueblo se interesa cada vez menos, la calidad de miembro del Parlamento no inspira ya ningún respeto y finalmente, por una razón u otra, las Cámaras no gozan ya de la consideración del público"(23)(914).

¿Guarda semejanza el cuadro descripto, con nuestra cercana experiencia política-institucional? El enfermo estaba grave. ¿Es temerario aventurar que el cuerpo representativo de la Nación no cumplió con el sagrado deber de velar por los supremos intereses de ésta cuando en mayo de 1973 votó por unanimidad una ley de amnistía irrestricta, algunos de cuyos beneficiarios, luego, en vesánica apología del crimen, se vanagloriaron del asesinato de un ex primer magistrado de la República? Conocemos las explicaciones que varios de los integrantes del cuerpo ensayaron con posterioridad. No nos convencen. La violencia que sedicentemente pretendieron apagar con ese acto, volvió a encenderse luego, con mayor fragor aún. Se nos dirá que no puede enjuiciarse un sistema por un hecho, pero, ¿el desarrollo posterior de los actos que directamente incumbían al cuerpo representativo, salvo las dignas excepciones -que las hubo-, mejoró en el trayecto que culminó

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

cuando, anarquizados los grupos, corroídos por la demagogia y la obsecuencia los más, no supieron o no quisieron dar la solución que, prevista por nuestra Constitución, el país más que pedir, exigía para salvaguardar su identidad nacional, amenazada de disolución? ¿No recordó alguien en esos momentos las palabras que el poeta, con precisión, colocó en boca del sombrío príncipe de Dinamarca y que, hecha la necesaria transposición de tiempo y lugar, dicen que "algo olía a podrido en la Argentina?".

Dijimos que el enfermo estaba grave. Es necesario entonces la cirugía mayor. Hundamos el escalpelo acerado del doctrinario francés quien nos informa que fundada en una psicología empírica, la máquina reduce a la nada y al ridículo las pretensiones de la filosofía política. Divisas absurdas, pero bien rimadas y que se repiten con gusto; canciones que exaltan a los "amigos" y que se burlan de los "enemigos"; esto es lo que hace falta. Eso y un poco de doctrina, pero muy poca, reducida a simples frases. Y continúa: "Para los oficiales y suboficiales de la nave hay recompensas sólidas. Los largos y útiles servicios les valen, al fin, un puesto administrativo apropiado a su importancia, en el que les son permitidas algunas sustracciones de fondos que no constituyan un escándalo excesivo. La atribución de estos puestos es tanto más cómoda desde el momento en que, según antigua tradición, muchos puestos son electivos, y en cuanto a los otros, es usual revocar a los titulares colocados allí por el partido vencido, ya que los «frutos de la victoria son para el vencedor»"(24)(915).

¿Se cumple con uno de los más nobles deseos de los iniciadores de la democracia, cual es que las campañas electorales sean una época de educación popular por medio de la exposición controvertida de las tesis opuestas?

No se suscitará, en cambio, en favor propio la confianza, la esperanza, el amor, y contra el adversario la indignación, la cólera, el odio; lo cual conducirá al éxito, siendo éste tanto más completo cuanto el público aplaude un discurso que no comprende y patea la réplica del adversario. Para instruirle en su deber se le da ejemplo en la asamblea nacional misma. Lejos de despertar la capacidad ciudadana entre aquellos que no la poseen todavía, se procura extinguirla entre los que ya la tengan. Basados en su maquinaria de propaganda embrutecedora, que pulsa los resortes de la emoción y la irracionalidad; que reduce sus doctrinas a términos aún más sencillos y, por lo tanto, más falsos; que sobrepasa a sus adversarios en injurias, en mala fe, en brutalidad; que se hace con la presa apetecida y, una vez lograda, no la deja escapar: he aquí al totalitarismo.

Si hemos acentuado los aspectos negativos de "Tammany Hall" no ha sido por afán peyorativo o por disminuir la importancia que dentro del régimen democrático constitucional les cabe a los partidos políticos. Nada más lejos de nuestro ánimo. Muy por el contrario, mi intención al señalar los defectos es extirparlos, en la medida de lo posible, para no incurrir en los errores del pasado, en el cual los hechos significantes

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

ocurridos han marcado indeleblemente al cuerpo social. Pasado del que, se ha afirmado recientemente desde una alta tribuna, nos separa una frontera de sangre. Pasado que no debemos olvidar. Que no queremos olvidar.

La selección de los candidatos para ocupar los cargos electivos.

Cumpliendo con lo enunciado, creo llegado el momento de analizar una de las ya citadas funciones, quizá la esencial, que corresponde a los partidos: la designación de los candidatos para ocupar los cargos electivos.

Porque consideramos -y la realidad se ha encargado de demostrarlo- que los candidatos que se presentan ante el cuerpo electoral para que éste opte por alguno de ellos, no han sido escogidos entre los mejores por sus cualidades intelectuales o morales, es que propugnamos un sistema de selección de los candidatos. Ello es imprescindible para evitar que el hombre-masa, aquel de cuya rebelión nos alertara lúcidamente el pensador español, continúe como hasta nuestro reciente pasado ocupando los puestos dirigentes, desplazando de ellos a quien realmente debiera detentarlos: el hombre excelente, aquel que, conforme al pensamiento orteguiano, no está conforme consigo mismo, reconoce las limitaciones inherentes a la condición humana y pugna, en un esfuerzo que abarca toda su vida, por tratar de superarlas; por eso es el hombre en continua superación, en constante tensión por perfeccionarse: de allí que su ideal sea la vida esforzada, la vida exigente. En cambio, el hombre-masa no se exige nada, se contenta con lo que es y está encantado de sí mismo; carece de un "dentro", vacío de destino propio, no siente que existe sobre el planeta para hacer algo determinado e incanjeable; pero lo que es característico del momento, puntualiza Ortega, es que el alma vulgar, sabiéndose vulgar, tiene el denuedo de afirmar el derecho a la vulgaridad y lo impone dondequiera. Quien no sea como todo el mundo, quien no piense como todo el mundo, corre el riesgo, cuando menos, de ser apartado. En esta rebelión de las masas, el hombre-masa y las muchedumbres donde se acumula se creen autorizados a teorizar, opinar y juzgar sobre todo lo que antes estaba reservado a los más capaces. No hay cuestión de la vida pública donde no intervenga, ciego y sordo como es, imponiendo sus opiniones; el hombre-masa de nuestros días carece de conciencia de su propia limitación(25)(916).

No olvidamos que el art. 16 de la Constitución Nacional establece que todos los habitantes son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. Alberto Rodríguez Galán en la ilustrada disertación que pronunciara en esta misma sala en noviembre del año pasado, nos aclara el concepto de idoneidad constitucional: "Idoneidad, dice el profesor Rodríguez Galán, es aptitud, y aptitud es poseer los conocimientos adquiridos que le otorguen al habitante o al ciudadano de la Nación en su caso, la seguridad de desempeñar el empleo con

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

eficiencia. El principio de igualdad consiste en posibilitar a todos la capacitación necesaria para esos fines, capacitación que debe acreditarse objetiva y no implícitamente... La idoneidad que requiere nuestra Constitución para la admisibilidad en los empleos, es ante todo y por sobre todo moral"(26)(917).

Pues bien, dicha idoneidad, que comprende capacidad técnica y habilitación ética(27)(918)es la que debe exigirse a aquellos que se postulen a los cargos electivos, para evitar que sean ejercidos -con la salvedad debida a los márgenes de error en los asuntos humanos- por incapaces, deshonestos, improvisados, mediocres o aventureros. Por eso Rodríguez Galán propuso la incorporación a la ley orgánica de los partidos políticos de una disposición que obligue a los candidatos a cargos partidarios a acreditar, como mínimo, haber cursado y aprobado estudios en la enseñanza media o su equivalente, y que análoga disposición deberá regir para poder integrar y proclamar públicamente las listas de candidatos para cargos electivos nacionales, cuyo registro y oficialización se solicite al juez electoral(28)(919).

Adherimos sin reservas a las premisas del doctrinario argentino, y agregamos que, en nuestra opinión, todas las candidaturas a cargos electivos, que podrán presentar los partidos políticos o asociaciones reglamentadas por la ley respectiva, tendrán que someterse al control que, conforme a las pautas legales que se establecerán, llevará a cabo un organismo técnico y especializado -ajeno a todo partidismo- y que muy bien podría ser, ampliando su competencia, la justicia electoral.

Para las más altas dignidades nacionales y provinciales, senadores y diputados nacionales, gobernadores y vicegobernadores de provincia y presidente y vicepresidente de la Nación, los órganos superiores de la justicia electoral deberían integrarse, además de sus funcionarios de carrera, con eminentes personalidades de la Nación representativas de todos los órdenes componentes del cuerpo social: culturales, económicos, religiosos, científicos, militares, industriales, laborales, etc. Huelga decir que en estos casos a los requisitos mínimos enunciados, se les agregarán aquellos que se consideren necesarios conforme al cargo a cubrir, pero no se podrá dejar de lado la exigencia de haber desempeñado funciones más modestas con idoneidad y vocación republicana. Se lograría así que los candidatos debiesen acreditar un "cursus honorum" a la manera de los senadores de la República Romana, lo que implicaría una doble ventaja: para los electores, de conocer la trayectoria y capacidad del candidato y para éste, de poder volcar en la función pública, con verdadera vocación de servicio, la experiencia acumulada.

Integración y participación de los intereses sociales.

Dijimos que la facultad de presentar candidatos para los cargos electivos también podía ser ejercida por asociaciones de todo tipo, que operen

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

dentro del ordenamiento legal a establecerse. Puntualizamos ahora que dicha potestad debe quedar limitada a los cargos correspondientes a la función legislativa.

Entramos así en uno de los temas más debatidos por la moderna ciencia política y que quizá a mayores malentendidos se presta en la actualidad: la institucionalización de los "intereses sociales", llamada técnicamente "representación funcional".

Estamos persuadidos de la existencia de la "crisis" que afecta al sistema de la representación política, que quizás no sea más que un aspecto de la que Friedrich llamó "la perversión de la representación política en relación con el interés general", consistente dicha "perversión" en la intromisión de intereses particulares que han obstaculizado y hasta impedido el logro de la finalidad de "bien común" hacia el cual debe estar orientada la actividad gubernativa, basamento en el que se apoya la doctrina de la representación política.

No podemos dejar de considerar, por otra parte, que en toda sociedad global existen distintos grupos intermedios que surgen de la división del trabajo social, lo cual se traduce, a través del proceso de industrialización creciente, en una extraordinaria multiplicación y diversificación de tales grupos; quienes los integran tienen idéntico interés como consecuencia de desarrollar la misma actividad y es en defensa de ese interés que intervienen en la vida política. Estimamos entonces necesario otorgar a dichos grupos intervención franca y directa en la acción de gobierno a través de su integración en la función legislativa.

Porque creemos, con Alexis de Tocqueville, que el pluralismo social es soporte del político, y que el desmoronamiento del primero significará el fin inevitable del segundo; alentamos la formación de toda clase de asociaciones espontáneas, con propósitos diversos, con considerable grado de autonomía y sin injerencia estatal. De tal manera esta capa intermedia entre el Estado y el individuo dará protección a éste contra los abusos del primero.

En ese lúcido análisis de la vida política norteamericana que constituye su obra señera, nos dice Tocqueville: "Independientemente de las asociaciones permanentes creadas por la ley bajo el nombre de comunas, condados y ciudades, hay una gran cantidad de otras más que no deben su existencia y su desarrollo sino a las voluntades individuales. El habitante de los Estados Unidos aprende desde su nacimiento que hay que apoyarse sobre sí mismo para luchar contra los males y las molestias de la vida; no arroja sobre la autoridad social sino una mirada desconfiada e inquieta, y no hace un llamamiento a su poder más que cuando no puede evitarlo... En los Estados Unidos asóciense con fines de seguridad pública, de comercio y de industria, de moral y religión. Nada hay que la voluntad humana desespere de alcanzar por la acción libre de la potencia colectiva de los individuos"(29)(920).

Favoreciendo el desarrollo de las asociaciones y permitiendo su representación, ampliamos y democratizamos el ámbito político, al

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

permitir una mayor participación de los integrantes de la comunidad política en los asuntos públicos. Sabemos que el gozo de la felicidad pública y las responsabilidades por los asuntos públicos son compartidos por aquellos pocos hombres de todos los grupos sociales que tienen el gusto por la libertad pública y que no pueden sentirse "felices" sin ella. Juzgamos, con Hannah Arendt, que desde un punto de vista político, éstos son los mejores y constituye la tarea de un buen gobierno y la señal de una República bien ordenada asegurarles su puesto en la esfera pública(30)(921).

Y si he empleado la expresión "felicidad pública" lo he hecho en el sentido que le otorgaban los doctrinarios norteamericanos del siglo XVIII, plasmado en la Declaración de Derechos del Estado de Virginia de 1776, que enumeraba, entre los derechos inherentes del hombre, el de " ... perseguir y obtener la felicidad" (Sec. II) y que consistía en el derecho que tiene el ciudadano de acceder a la esfera pública, a participar del poder público, a ser "partícipe en el gobierno de los asuntos", según la notable frase de Thomas Jefferson(31)(922); aquello que nos enseña Sófocles, por boca de Teseo, que es lo que podía dar esplendor a la vida: la polis, el espacio donde se manifiestan los actos libres y las palabras del hombre; lo que hace decir a René Char en nuestra época, que la liberación de la ocupación alemana y el fin de la guerra lo harían volver a la "depresión estéril" de los años anteriores a ella, porque ya no podría ocuparse de los asuntos públicos: "Si sobrevivo, sé que tendré que prescindir de la fragancia de estos años fundamentales, que tendré que renunciar a mi tesoro"(32)(923).

Señalamos ya nuestra convicción de la necesidad de partidos vigorosos y orgánicos para el funcionamiento de la democracia constitucional. Conocemos también el desarrollo autocrático de los regímenes donde se reemplazó la representación política por esa especie de la representación funcional llamada corporativismo, aunque no podemos dejar de mencionar que no están exentos, ni mucho menos, de los peligros del totalitarismo, los regímenes de representación política exclusiva. Por eso, y como ya lo afirmáramos en otra oportunidad, consideramos que, a fin de mejorar el funcionamiento político de las sociedades pluralistas actuales, es necesario insertar en las mismas alguna forma de participación de los intereses sociales que se manifiestan en ellas dándoles cabida en la toma de decisiones, sin pretender sustituir de tal manera las estructuras políticas que hacen a la legitimidad del sistema. Deploramos, en consecuencia, que el gobierno que asumiera en 1973 dejase de lado el intento que en tal sentido habíase puesto en marcha con la creación, por ley 19569 de abril de 1972, del Consejo Económico y Social.

Sin perjuicio del valor que debe atribuirse a este organismo como órgano consultivo, conceptuamos que no es suficiente para obtener la integración que propiciamos. Ella debe instrumentarse, como presupuesto básico, en la participación de estos grupos sociales en el quehacer legislativo, integrando convoz y voto las comisiones en que se

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

dividen las Cámaras del Congreso. No sabemos qué conformación tomará el Poder Legislativo del futuro, y según su desarrollo, podrá adecuarse esta participación, incluyendo la separación en distintas salas o asambleas, conforme a las competencias específicas que se les atribuyan. De tal manera se consultará el interés general, encarnado en la representación política, que deberá conservar mayoría cuantitativa en las Cámaras, y los intereses sectoriales caracterizados, para que de la confrontación y discusión de las tesis expuestas resulte la necesaria aproximación al bien común.

Consideramos asimismo beneficioso para la democracia constitucional la participación de los grupos de interés en el proceso gubernamental para conjugar el poder del que fácticamente disponen con la responsabilidad de la toma de decisiones, tratando de evitar con ello que estos grupos ejerzan lo que Linares Quintana ha llamado "un verdadero gobierno invisible, y como tal irresponsable y clandestino, al margen de las instituciones creadas y delimitadas por la Constitución"(33)(924).

Sin dejar de reconocer que la idea de la institucionalización de los grupos pluralistas se encuentra desvalorizada con motivo de su utilización por regímenes autocráticos y aún totalitarios para ejercer un control más férreo sobre los destinatarios del poder, con espíritu constructivo y buena fe debemos propender a ello ya que la libertad de las fuerzas pluralistas, de los partidos políticos, no menos que de los grupos de interés, es el problema fundamental con el que se enfrenta el arte de la política en la segunda mitad del siglo XX(34)(925).

Y de que ello es así, lo testimonian los distintos procedimientos utilizados para dicha integración, desde los citados Consejos Económico-Sociales hasta la ley federal de Estados Unidos dictada en 1946, regulatoria de la actividad de los "lobbyists", pasando por el Senado del Eire y por el sistema de Suecia -y en menor grado de Suiza-, en que los grupos de interés son oficiales y aunque sin una regulación legal expresa están incorporados al proceso de decisión política, ya que los diferentes consejos y comités en los que están representados los grupos de interés y los ministerios del gobierno se ocupan de la elaboración común de los proyectos legislativos, siempre y cuando los grupos de interés sean afectados por las medidas en cuestión. La fama de Suecia de ser un modelo de democracia pluralista se basa en el hecho de que las organizaciones pluralistas más importantes -empresarios, industria, agricultura, profesiones libres y aún la Iglesia- participan igualmente en la preparación de la legislación. El subsiguiente proceso parlamentario pone tan sólo el sello oficial a las leyes que anteriormente fueron acordadas entre el gobierno y los grupos pluralistas(35)(926).

Y en esta sucinta revista no podemos dejar de mencionar el original antecedente que nos señala nuestra historia constitucional, cuando en la segunda mitad del siglo pasado la Constitución de 1819 en su art. 10 estatuyó que el Senado estaría formado por senadores de las provincias cuyo número era igual al de éstas, y además, tres senadores militares, un obispo y tres eclesiásticos, un senador por cada Universidad y el

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Director de Estado concluido su término.

Necesidad de control programático

Como complemento necesario de la selección de los candidatos y la integración de las fuerzas pluralistas, consideramos ineludible, a fin de defender la democracia constitucional, establecer recaudos legales que impidan la participación en la competencia por ejercer el poder político, de los partidos o asociaciones que contradigan, sea abiertamente o bajo conceptos eufemísticos, el telos ideológico de nuestra Constitución, aquello que una parte de la doctrina menciona como los contenidos pétreos de nuestro ordenamiento fundamental: el federalismo como forma de estado, la democracia constitucional como forma de gobierno, la justicia como premisa para la consecución del bienestar general y la filosofía política de la libertad como pauta para salvaguardar la integridad física y moral, así como la dignidad esencial de todos los gobernados(36)(927).

Ya la ley 16652, que promulgaba el estatuto orgánico de los partidos políticos, establecía en el art. 3°, inc. b) que la doctrina de aquéllos debía propugnar expresamente el sostenimiento del régimen democrático, representativo y republicano, y el de los principios y fines de la Constitución Nacional.

Deben mantenerse las exigencias de tales disposiciones en el futuro ordenamiento legal, y facultarse a la autoridad de aplicación no solamente a denegar la autorización para el funcionamiento del partido o asociación que viole en su carta orgánica dichas prescripciones, sino que debe autorizársela a declarar la disolución de los mismos en caso que en los hechos actúen quebrantando los principios constitucionales, con prohibición absoluta a sus miembros de ejercer funciones gubernamentales. Juzgamos un deber de la democracia constitucional usar métodos preventivos para evitar que aquellos que expresa o implícitamente propugnan su destrucción, puedan acceder a funciones estatales. Se ha dicho que la democracia es generosa porque es el único sistema que acepta a quienes no la aceptan. Es generosa sí, pero no debe ser suicida.

Y nuevamente la lucha contra Leviathan.

Señores:

Hemos aportado algunos conceptos que consideramos fortalecerán nuestra futura democracia constitucional; ella necesita del pluralismo y de los partidos políticos, pero revitalizados, vigorosos y que permitan la manifestación de los mejores, de los hombres excelentes. Si ello no se cumple y continúan en la tendencia a formar lo que R. Capitant llamaba

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

"máquinas depensar en común", en grupo, obedeciendo a una orden si se ha prestado juramento a su jefe, conformando entonces la muerte del pensamiento, continuará el proceso de desvalorización en que han caído y se profundizará la tendencia a que sean reemplazados como intermediarios políticos, pues creemos, conforme lo explica Loewenstein con respecto a las Constituciones nominales, que una de las maneras más precisas de erosionar una institución es no observar en los hechos el cumplimiento de sus postulados, con lo cual éstos quedan convertidos en lo que en jerga lasallana se denominan simples "hojas de papel".

Nuestras propuestas no son las únicas ni configuran, ciertamente, un sistema integral. Son simples sugerencias, abiertas al debate científico y de buena fe que debe privar entre los hombres de buena voluntad. Si con ellas puede perfeccionarse nuestra democracia constitucional, enhorabuena; lo que hemos visto hasta ahora se ha acercado peligrosamente a lo pésimo; ensayemos nuevos caminos; quizás sean menos malos.

Pero no dudamos que lo que debe robustecerse en grado eminente, por constituir el basamento de la democracia constitucional, es la "virtud política" -que ya señalara Montesquieu como el elemento informante de la República- conjugada con la "virtud moral". La democracia, escribió Aranguren, no es status en el que pueda un pueblo cómodamente instalarse. Es una conquista ético-política de cada día que sólo a través de una autocrítica siempre vigilante puede mantenerse. Es, como decía Kant de la moral en general, una tarea infinita en la que, si no se progresa, se retrocede, pues incluso lo ya ganado ha de reconquistarse cada día. La democracia, como forma institucionalizada de moralización del Estado, no es nada fácil de hacer durar(37)(928). Por lo tanto, ya nos alertaba Estrada que ninguna forma política reclama una moralidad tan severa como la democrática, y asimismo Ferrero, quien nos pusiera en guardia contra los revolucionarios, esos "taumaturgos irresponsables", señalaba que la base fundamental de la subsistencia de un régimen democrático, se encuentra en el cumplimiento de ciertas virtudes morales: "corrección, lealtad, tolerancia, sinceridad; en suma, fair play"(38)(929).

Allí debe verse la verdadera crisis que abate a nuestro mundo; la crisis política que aflige a la humanidad no es sino la exteriorización en el ámbito institucional de la profunda crisis de orden ético y espiritual que carcome al mundo. Comenta Bertrand Russell que sin moralidad cívica las comunidades perecen(39)(930)y nos ha prevenido recientemente un conspicuo exiliado ruso de que "hemos vuelto la espalda a lo espiritual y abrazado cuanto hay de material con afán desenfrenado. Esta nueva manera de pensar, que ha impuesto sobre nosotros su tutela, no admite la existencia de mal intrínseco en el hombre ni cifra empresa más alta que la de conseguir la felicidad en la Tierra. Coloca los cimientos de la civilización moderna en la peligrosa tendencia hacia el culto del hombre y de sus necesidades materiales... Hemos cifrado demasiadas esperanzas en las reformas políticas y sociales, tan sólo

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

para darnos cuenta de que nos estaban despojando de nuestra posesión más preciosa: nuestra vida espiritual... Esa es la verdadera crisis"(40)(931).

Hemos comenzado nuestra disertación señalando cómo el amor al poder guía al hombre a su perdición. La democracia constitucional pretende protegerlo contra ese peligro, pero reclama de él una dura presión sobre sí mismo exigiendo del ciudadano un constante esfuerzo, que acredite en el fondo una inspiración "heroica" y todo lo contrario de epicúrea.

¿Se emprenderá ese camino? Hoy hemos analizado el perfeccionamiento de algunas técnicas para su concreción. Estimamos que ello es indispensable en esta época en que por doquier renace en el mundo ese "gran animal de cuerpo enorme y pequeñísima cabeza" que no puede ya removerse sin aplastar algo, ese gigante Leviathan que parece acentuar el sarcasmo de su extraña sonrisa. ¿Ningún nuevo Teseo exterminará al moderno minotauro? No lo sabemos, pero debemos insistir en la lucha contra el Poder, lucha del espíritu contra Leviathan, lucha, como el mar, siempre recomenzada. Esfuerzo en el que debemos persistir para no olvidar lo que la filosofía oriental nos transmite en este breve pasaje de la vida de Confucio, pleno de un sentido trascendente: "Al pasar junto al monte Thai, Confucio avanzó hacia una mujer que lloraba amargamente junto a una tumba. El Maestro se apresuró y llegó rápidamente hasta ella; entonces envió a Tze-lu para que la interrogase. "Tus lamentos -le dijo- son de quien ha sufrido un dolor tras otro". Ella replicó: "Así es. Una vez el padre de mi marido fue muerto aquí por un tigre. Mi marido fue también muerto y ahora ha muerto mi hijo del mismo modo". El Maestro dijo: "¿Y entonces por qué no dejas este lugar?". La respuesta fue: "Aquí no hay un gobierno opresor". El Maestro dijo entonces: "Recordad esto hijos míos: el gobierno opresor es más terrible que los tigres".