

# NOTAS

## LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

(A PROPOSITO DEL LIBRO DE FERDINAND HERMENS) (\*)

He aquí una obra digna de difundirse. Apareció en lengua inglesa en 1958, y en idioma alemán en 1964. Su traducción al italiano facilita su acceso a los lectores de habla hispana que no poseen las anteriores. Esta versión la presenta el malogrado decano de la famosa Escuela florentina, Giuseppe Maranini. Según éste, el proceso electoral constituye en el hecho «la espina dorsal de cualquier constitución». Esto nos servirá para apreciar la importancia de la tremenda laguna de la nuestra, por las razones que en su hora dieran los precursores de la nacionalidad (1), que los constituyentes de Santa Fe respetaron, dejándonos un problema que debe resolverse, a nuestro juicio, antes de aplicar cualquier solución electoral, que no será integral si previamente no se resuelve esa ardua cuestión política. Porque en cualquier organización política el régimen electoral es fundamental, aunque no esté previsto expresamente en la Constitución formal, como sucede con la nuestra, ni esté comprendido en las garantías que implica su inclusión en tal documento (2). Juiciosamente, el eminente profesor italiano señala la necesidad de reacción contra el superficialismo abstracto con que muchos estudiosos presentan las estructuras constitucionales y los desarrollos políticos de un país, sin darse el trabajo de investigar a fondo las relaciones entre su dinámica efectiva y las

---

(\*) *La democracia representativa*, versión italiana de SERGIO ORTINO, Edit. Vallecchi, Florencia, 1968, 1 vol. de 729 págs.

(1) ESTEBAN ECHEVARRÍA las expone en el § V de la «Ojeada retrospectiva» (véase páginas 29 y sigs. de la edición de *Clásicos Argentinos*, de la Editorial Estrada, prólogada por el autor en 1948).

(2) La primera manifestación expresa del pensamiento de los constituyentes está en las discusiones a que dieron lugar en el Congreso de la Confederación las constituciones de Mendoza, San Juan y San Luis, que hemos descrito por primera vez en el país en *Las primeras constituciones de las provincias de Cuyo*, Imp. Brest, Mendoza, 1938, págs. 65-70, 91-95 y 119-124.

leyes electorales. Confesamos nuestra decepción ante lo escueto del tratamiento de estos problemas fundamentales de nuestra organización política en los principales expositores nacionales de la misma. De este libro, según el presentante, surge una gran claridad y contiene la sugestión magistral de cómo la legislación electoral puede tener —y la tiene, sin duda— una importancia superior a la que tiene el mismo esquema de la organización de los poderes de gobierno. Pensamos que, al fin de cuentas, el poder electoral reservado al pueblo, es, por lo menos, tan importante como aquéllos. Destaca el profesor Maranini que, para lograr una democracia efectiva, en la medida en que ello pueda serlo, no basta el elemento plebiscitario ínsito en la consulta popular, típica de los sistemas electorales de mayoría relativa, como la que adopta el artículo 37 y el artículo 81 de la C. N. «simple pluralidad de sufragio») de nuestra ley fundamental. Requiere para ese fin ulteriores arreglos, límites seguros y controles válidos para que la orientación política y el equipo gubernativo permanezcan sujetos a discusión eficaz, durante todo el curso de su mandato, y no se independicen de sus electores el mismo día de su elección. Hay que buscar medios que aseguren el principio de la división de los poderes y el fraccionamiento del poder para que los gobernantes electos no puedan devenir jamás *todo* el poder y que el centro del sistema —en nuestro régimen el Presidente— no pueda convertirse tampoco en *todo* el sistema. Exigencia tanto más perentoria en un régimen presidencial como el nuestro, proclive a la dictadura legal que le brindan las cláusulas denominadas certeramente por ello «las cláusulas de la dictadura legal» (véase nuestra obra *Las causas de la inestabilidad política en América latina*, Imp. de la U. del Zulia, Maracaibo, 1966, parte primera, págs. 29 y sigs.).

El traductor, por su parte, en su nota preliminar, señala que el valor principal de la obra que comentamos reside no tanto en haber puesto de relieve la influencia determinante de los sistemas electorales sobre la forma política, cuanto en haber subrayado el significado y la función que las elecciones deben desarrollar en los regímenes no autocráticos. Según el autor, el acto electoral no debe ser una investigación estadística, un censo de la opinión pública, sino que debe proporcionar una selección (una *scelta*) clara sobre la naturaleza y el programa de gobierno: «A este fin —dice Ortino— es necesario un sistema electoral que promueva la agregación de las fuerzas políticas, favoreciendo la mayoría; de otro modo, de las elecciones no emergen indicaciones precisas, simples, unívocas, sino sólo delegación de poder de múltiples minorías, incapaces de sostener de manera estable y constructiva un gobierno homogéneo. Sin mayorías preconstituídas, la responsabilidad que debe acompañar siempre el poder, para que pueda haber democracia, no encuentra colocación precisa, puntual, circunscrita. Sin jefes responsables, pues, otra función importante de las elecciones, la de control, deviene desvanecida.» Cuando un país es

guiado por un Gobierno débil, sostenido por una mayoría heterogénea, las elecciones subsiguientes no significan la aprobación de una política determinada, la confianza o desaprobación de un liderazgo homogéneo, sino solamente un censo más de la opinión pública, que no podrá juzgar a los responsables del proceso político pasado (anterior) y que dejará sin juicio al próximo Gobierno. Según Ortino, «estas diferencias en la función asumida por la consulta electoral dependen de los diversos sistemas electorales. Son éstos, en efecto, los que determinan el proceso político de un país, condicionando en vía primera, no sólo el número de los partidos, sino también su estructura interna, sus programas, la elección de sus dirigentes, la formación y la actividad del Gobierno» (pág. X). La problemática expuesta por el profesor Hermens en este jugoso libro, según el traductor, no halló eco en Italia hasta la década del 50, gracias a los trabajos de Duverger. En aquel país, la discusión de los diversos sistemas electorales no había sido objeto de estudios sustantivos fuera de algunas intuiciones aisladas. El debate sobre este tema abrióse después de la realización del Primer Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, realizado en Zurich, sobre «La influencia de los sistemas electorales sobre la vida política». El informe de Duverger puso su acento sobre los partidos políticos. Hermens lo pone sobre el sistema electoral. Nosotros hemos dicho, hace tiempo, que la reglamentación legal de los partidos políticos es un capítulo importante del sistema representativo y de su realización democrática, pero no es todo en esta materia (3). El sistema electoral tiene una importancia decisiva, que es la estudiada y expuesta por Hermens. Es verdad que la influencia de los sistemas electorales sobre la vida política de un país, como dice el citado profesor francés, se ejercita por medio o a través de los partidos políticos, pero el análisis no puede limitarse a éstos. El mismo Duverger lo demuestra en su libro sobre los partidos políticos. El centro del problema es trasladado o cambiado por Hermens: el elemento básico para explicar los diversos regímenes de gobierno no son los partidos, sino el sistema electoral. El traductor sostiene, además, que Duverger parece confundir el bipartidismo *funcional* con el bipartidismo *numérico*. Así lo dice en *Les partis politiques*. Hermens, en cambio, en el capítulo VIII de su *Verfassungslehre*, distingue el sistema pluripartidario del multipartidario. La primera expresión debe emplearse allí donde ordinariamente, no teniendo la mayoría ningún partido, se forman coaliciones y donde, a pesar de ello, el número de partidos es relativamente exiguo. Y el segundo debe

---

(3) Véanse *Los principios fundamentales de la Constitución nacional*, Buenos Aires, 1940, § VI, págs. 23 y sigs.; *El sistema representativo argentino y su realización contemporánea: la legislación electoral vigente*, Imp. de la U. N. L., Santa Fe, 1942, páginas 37 y sigs., etc.

emplearse cuando el número de partidos representados en el Parlamento es relativamente grande y, por tanto, resulta difícil la formación del Gobierno.

Recuerda Ortino la crítica que Giovanni Sartori hace a Duverger, desde el punto de vista descriptivo e interpretativo: respecto al primero, objeta la clasificación de los sistemas de partidos en bi y pluripartidistas como insuficientes, desde que no existen dos sino tres tipos de sistemas de partidos: el pluralismo *simple*, bipolar no polarizado; el pluralismo *moderado*, bipolar y centrípeto, y el pluralismo *extremo*, multipolar, polarizado y casi siempre centrífugo, según el número de *poli* (que son los centros de coagulación en torno a los cuales gira el sistema); a su *distancia* (que mide el grado de consenso de los partidos entre sí, de manera que, según sea mayor o menor la misma, el sistema será más o menos polarizado) y a su *dirección* (según la cual los partidos promuevan un proceso centrífugo de laceración del consenso, la polarización del sistema, o bien un proceso centrípeto de recomposición del consenso, la despolarización del sistema). Agrega que, prácticamente, Duverger admite en sus escritos casos que corrigen su clasificación.

Ortino sostiene que el sistema de mayoría relativa crea Gobiernos monopartidarios, mayoritarios, alternativos, mientras que todas las demás formas de sistema electoral conducen al Gobierno de coalición, pero admite que existen excepciones, como Canadá e Inglaterra (pág. XVII). El sistema proporcional tiende a crear un sistema multipartidario polarizado, con coaliciones de Gobierno de difícil formación, inestables e ineficaces, como ocurrió en Italia, en Alemania, en 1919, y en la IV República francesa (pág. XXIII). Aclara empero que no todos los sistemas proporcionales conducen a un pluralismo polarizado. El sistema proporcional cristaliza y acentúa las divisiones sociales, premia a los extremismos, hace difícil la vida de los partidos moderados, de centro. Hay excepciones (pág. XXIV). Termina diciendo que el profesor Maranini, ya en 1949, había puesto de manifiesto la influencia del régimen electoral sobre la estructura política de un país, pero señala las diferencias entre su pensamiento y el del autor (págs. XXX y sigs).

#### LAS IDEAS DEL PROFESOR HERMENS

En el prefacio a la segunda edición alemana, Hermens dice que «este libro es una protesta contra la idea de que el Estado constitucional democrático es necesariamente un Estado débil, constreñido a la defensa contra los extremismos de derecha y de izquierda». El mismo puede ser fuerte, llenadas ciertas condiciones: 1.º Evitando lo que Alejandro Hamilton llamó «los canales de gobierno *impropios*», esto es, todos los instrumentos que obstaculizan la unificación de las energías políticas de un país, necesarias a los fines del Estado

constitucional; y 2.º Debe tener una base social donde puedan echar raíces y prosperar los instrumentos del Estado constitucional. Daráse así la condición de estabilidad política necesaria: los ciudadanos y habitantes del país estarán satisfechos con las instituciones básicas del Estado, aunque no lo estén con el Gobierno que está en el poder, que podrá ser cambiado. Por el contrario, cuando ella no se da, queremos cambiar las estructuras, no el Gobierno. Agrega que los problemas de la forma política tienen cierta posición clave para la solución de las cuestiones políticas, pero no deben olvidarse las complejas fuerzas económico-sociales ni las situaciones histórico-políticas concretas en su continua dinámica.

### 1. *Forma política y acción política*

Consecuente con ese pensamiento, al comienzo del capítulo I, Hermens afirma que «una teoría sobre la constitución es, en último análisis, una teoría sobre la forma política». La forma política, en efecto, ejercita una influencia determinante sobre la acción política. Los destinos de un país pueden ser influidos de manera muy diferente según la combinación entre diversas élites con diversas reglas del juego de la acción política. Los factores esenciales de ésta, son: 1) La forma política. 2) Las fuerzas sociales; y 3) La decisión política, o sea, aquellas acciones políticas que no son determinadas por la forma política o por las fuerzas sociales (pág. 6). Declara que concentrará su atención sobre la forma política, aclarando que cuando se refiere a ella no piensa en las formas de papel, o cartas escritas, que proliferaron a fines del siglo XVIII, «caracterizadas más por una verbosidad engolada que por aquel conocimiento de los problemas concretos, del cual debe nacer una Constitución» (pág. 7). El autor utiliza el término «forma» en el sentido aristotélico: no como contrario de sustancia, sino como un componente esencial suyo. Añade que la forma política no se ocupa de individuos, que constituyen la materia prima de la sociedad política, sino de los grupos sociales, que constituyen la materia segunda. La forma política influye tanto sobre los individuos como sobre los grupos sociales. Termina este capítulo diciendo que la forma política es imprescindible: la sociedad humana no puede existir sin forma política. Las fuerzas económico-sociales son muy importantes en política, pero no operan sino a través de ella, que, cualquiera sea la estructura adoptada en concreto, contribuye con su dinámica propia al futuro político. Pero ni la forma política ni las fuerzas sociales juntas determinan por sí solas la acción política; queda un margen para la libre decisión del político.

En el capítulo II estudia el significado de la democracia, que los ideólogos democráticos hacen aparecer como una forma ideal insuperable. Tacha el de

«gobierno del pueblo», o de «identidad de los gobernantes y de los gobernados», que debe reservarse al vocabulario de la retórica política. En realidad, el pueblo no se gobierna nunca a sí mismo, ni los gobernantes pueden confundirse con los gobernados. Lo que hay es un liderazgo, término que el autor prefiere al de *clase dirigente* o *élite*, por las razones que expresa en nota a la página 36. Este liderazgo, como lo hemos sostenido muchas veces, es indispensable para que la *masa* se convierta en pueblo (4). El liderazgo político, en concepto del autor, es indispensable. El saber del jefe político no es sólo el de un técnico: debe saber seguir las innovaciones y realizar la integración, difícil para el técnico medio. «Los jefes políticos deben cumplir objetivos vitales, que están más allá de la capacidad del ciudadano medio, como del técnico puro» (pág. 42). Se ha intentado ignorar este hecho, negando la capacidad de los jefes políticos, de los auténticos conductores, gobernantes o estadistas. No pudo prescindir de ellos el marxismo-leninismo, que, por boca de Troszky, les llamó «comisarios», cambiando su denominación, pero realizando su misma función. El profesor Hermens señala la diferencia entre un Gobierno basado en el libre liderazgo y uno basado en la autocracia: el acceso a una élite democrática está abierto a todos. Ya el concepto de liderazgo, por su naturaleza, presupone la libre competencia: la selección es hecha por elección. Los jefes que están en el Gobierno están constantemente a la busca de talentos nuevos, «siempre que instituciones como la elección proporcional no hagan artificialmente difícil este proceso» (pág. 47). Como consecuencia de la elasticidad e intercambiabilidad de las élites democráticas, éstas no están nunca separadas de los gobernados por un pozo profundo. La verdadera clase dirigente no tiene nada de común con lo que lleva este nombre en los países totalitarios: «En particular, el concepto del "principio del jefe" (*Führerprinzip*) es una *contradictio in adjecto*» (pág. 48). El liderazgo auténtico debe ser espontáneo, libremente elegido, por sus méritos. No manipulado o heredado, como la presidencia de Haití, por la sola voluntad del soberano expirante, sin otra razón que el vínculo de sangre. Algo de esto tenemos en los países democráticos menos desarrollados: el nepotismo, y el compadrazgo partidario. Las élites democráticas se diferencian, pues, de las autocráticas por su formación y por su relación con los gobernados, factores conexos recíprocamente. «El origen completamente diverso de los dos tipos de élite explica sus efectos y también sus relaciones con los gobernados.» Agrega el autor que toda especie de Gobierno tiene elementos de fuerza y de

---

(4) Véanse, entre otras publicaciones del autor del presente comentario, *La crisis de la cultura occidental*, P. U. C. Porto Alegre, 1963, págs. 25 y sigs.; *La crisis argentina y la educación común superior*, EMECE, Buenos Aires, 1963, págs. 133 y siguientes; *Las causas de la inestabilidad política en América latina*, Imp. de la U. del Zulia, Maracaibo, 1966, págs. 236 y sigs., etc.

consenso, pero en el Gobierno basado sobre el liderazgo, el consenso precede, acompaña y modifica la fuerza; en los Gobiernos autocráticos sucede lo contrario: la fuerza precede al consenso, lo acompaña y lo modifica. De ahí nuestra particular reserva a admitir los procedimientos de gobierno directo por el pueblo, *a posteriori*, es decir, la sumisión de decisiones al electorado, por sí o por no, después de tomadas por los que gobiernan. Como ya lo dijéramos en una conferencia pronunciada en la Universidad Nacional de Asunción, en 1940, el consentimiento democrático presupone una alternativa genuina que no se da en los regímenes autocráticos (*América, tierra de hombres libres. La defensa espiritual del sistema democrático*, Santa Fe, Imp. de la U. N. L., 1940). Hermens ratifica esta idea, cuando dice: «Trátase siempre en estos casos (refiere al Gobierno autocrático) de una especie de consenso distinta de aquél que existe en la democracia: en sustancia, se trata de una aceptación pasiva de decisiones consideradas inevitables» (pág. 52). Cualquier tendencia a la desaprobación activa es limitada, porque es posible combatirla con la fuerza. Pocos corren el riesgo de oponerse a esa fuerza. Los hombres —agrega el autor— tienden a adaptarse a lo que ellos no pueden cambiar. «Encontrarse en fuerte contraste con cosas que no pueden cambiarse, no contribuye al equilibrio espiritual de un hombre». En estos supuestos, lo que aparece con todos los caracteres de un verdadero consentimiento, según Hermens, no es, pues, otra cosa que una adaptación pasiva a un grado a menudo considerable de constricción. «El consenso, pues, en una democracia tiende a ser verdadero; en el Gobierno autocrático puede devenir desnaturalizado, de tal modo de hacer surgir degeneraciones» (pág. 54). Y agrega una cosa que hemos dicho muchas veces: «Las dictaduras modernas han desarrollado un arte en producir consensos degenerados. Esto es particularmente verdad en los plebiscitos que ellos instituyen con ininterrumpido éxito» (pág. 54). Corroborando lo que hemos dicho en 1940, termina diciendo sobre este particular: «No hay una verdadera alternativa». Pocos son, en concreto, los que se atreven a contestar «no»... El poder intimidatorio de los que mandan impide la libre decisión de los gobernados. En todas las formas de Estados la meta es un equilibrio estable entre la fuerza y el consenso. Hay que establecer los medios, instrumentos y garantías para que él se mantenga.

Dejando de lado la exposición que el capítulo tercero contiene sobre la democracia en la Historia, es decir, sobre su evolución, y el cuarto, sobre el Gobierno autocrático, así como el quinto, en el que expone el Gobierno autocrático legítimo, que es la Monarquía constitucional, y su conflicto con las necesidades o exigencias de la sociedad moderna, y el sexto, sobre la estructura de las tiranías, las dictaduras, etc., nos detendremos en el tema desarrollado en el capítulo séptimo, que versa sobre el Gobierno constitucional y el sistema representativo, por interesarnos más de cerca y actualmente.

## 2. El sistema representativo y el Gobierno constitucional

Merece destacarse su punto de partida: los inconvenientes de la dictadura no pueden hacernos olvidar que el motivo principal de su surgimiento reside en la debilidad de la democracia, que crea un vacío que llena la dictadura. ¿Es posible evitar ese vacío? Una democracia puede fallar, según el autor, porque las condiciones sociales de un país hagan imposible su funcionamiento, o porque la vida política se halle inmersa en «canales inadaptados». Estamos en presencia de esta segunda hipótesis, o sea, frente a los problemas del constitucionalismo democrático. Hermens distingue «constitución» de «constitucionalismo». Todo país tiene una constitución. En sentido general, constitución equivale a «forma política». Define a ésta como «el conjunto de aquellos factores que cumplen el objetivo necesario del transformador entre las diversas y contrastantes fuerzas de la sociedad, por una parte, y por otra, la unidad, presupuesto necesario del Estado» (pág. 198). Parécenos que se refiere más a la constitución *orgánica*, o natural, que a la constitución *formal*. En el Estado constitucional las personas no están sujetas a un poder personal, como en el Estado absoluto; ellas quedan sometidas a las instituciones, o sea, al «Gobierno de la ley»: ningún hecho biológico, como la sucesión al trono hereditario, coloca a una persona en el vértice de la pirámide política. Este resultado se cumple, en las democracias, por un procedimiento electoral rigurosamente disciplinado. Estima Hermens que, por esos motivos, las expresiones «forma política» y «constitucionalismo» no pueden ser aplicados a las dictaduras y a las tiranías, en su sentido específico. En esta parte, cita un pensamiento de Hamilton: «El poder es controlado del mejor modo, no limitándolo rígidamente, sino creando canales para su ejercicio responsable». Señala también la íntima relación entre la estructura política y los valores políticos, sobre cuya importancia y función venimos predicando (5). Los valores se refieren a los fines; las formas de gobierno son medios de llevarlos a cabo. El tratamiento moderno de las formas de gobierno requiere que se dé a estos valores un lugar importante. Los autores de la Constitución norteamericana,

---

(5) Desde que nos iniciamos en la docencia de la Ciencia política (véase *Introducción a la Política científica*, Imp. de la U. N. L., Santa Fe, 1939, págs. 45 y sigs.; *La enseñanza de la Ciencia política en la Universidad argentina*, Imp. de la U. N. L., Santa Fe, 1947; *Necesidad y utilidad de los estudios de Política científica en las Facultades de Ciencias jurídicas y sociales*, Imp. de la U. N., Córdoba, 1963; «El objeto, la finalidad y el método de la Ciencia política», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, número 161, Madrid, septiembre-octubre 1968, págs. 175-210, y *Los grandes problemas de la Ciencia política contemporánea*, Imp. de la U. Fortaleza, 1970, págs. 24 y sigs.).



como los de la declaración de los derechos del hombre, eran conscientes de ello.

Los elementos o requisitos del Gobierno constitucional, según Hermens, son tres: 1. Instituir una organización eficaz para la creación y el ejercicio del poder político. 2. Articular aquellos procesos, con los cuales se instituirán los órganos del poder estatal, en aquellos canales que provean a proporcionar reglas objetivas, superiores a las personas que actúen en su ámbito; y 3. Limitar el campo de acción del poder estatal, a fin de garantizar los derechos «inalienables» de los ciudadanos (pág. 204). Estos tres requisitos, que pueden parecer contendientes, en realidad se completan recíprocamente. El poder adecuadamente canalizado es la mejor garantía para los derechos individuales. Cuando éstos están realmente garantizados, ellos pueden contribuir a fortalecer una Constitución democrática. En síntesis: una Constitución significa «el conjunto de reglas que instituyen, regulan y limitan los órganos del poder público» (pág. 205). A estos fines, es indiferente, según el autor, que esas reglas estén escritas o no en un documento. Los elementos de la forma política cambian continuamente. Ellas son reales solamente en la medida en que se renuevan por sí solas en este continuo proceso. Contribuye, sin duda, a ello la adhesión del pueblo a los principios que animan esas normas, escritas o no. Y a ella coopera la educación cívica, cuya necesidad e importancia hemos destacado tantas veces en estos últimos tiempos (6).

Al referirse a la República representativa y la democracia, el autor señala que Madison usaba la primera de estas expresiones para denotar la democracia indirecta, y que Hamilton subrayó como idénticas, lo mismo que Paine y que Jefferson. Paine llamaba «democracia simple» a la que Madison denominaba «democracia pura». Según Jefferson, el Gobierno republicano se basa en el consentimiento activo de los gobernados. La República representativa debe establecer el control sobre las influencias o tendencias disgregadoras, aquello que Madison llamaba «la violencia de las facciones». Para ello hay que recurrir a medios o procedimientos como el mismo principio de la representación. En cuanto al principio mayoritario, donde las elecciones se sujetan al mismo, el número de aquéllos que deben ser conquistados constituye un porcentaje (del todo) mayor que el que puede obtenerse con cualquier sistema proporcional (pág. 213). El profesor Hermens considera incompletos los requisitos a que se refería Madison y sostiene que también los partidos políticos, en el sentido moderno y democrático del término, son indispensables para crear aquel control sobre las fuerzas contendientes de la sociedad a las que aquél miraba. Este es el argumento desarrollado en el capítulo subsiguiente.

---

(6) Véase *La crisis de la cultura occidental*, cit., cap. I, págs. 19 y sigs., y *Educação Moral e Cívica*, P. U. C., Porto Alegre, 1967.

### 3. Los partidos políticos. Su indispensabilidad en el régimen republicano

En el capítulo octavo, en efecto, el autor afirma que Madison no fue el único en no comprender que los partidos constituyen el instrumento sin el cual, en el interior de un régimen constitucional democrático, no pueden darse ni la formación ni la manifestación de una voluntad política ordenada. Compartieron esa opinión todos sus contemporáneos, y ella sufrió una mutación profunda y duradera en la primera generación subsiguiente. Personalmente, pensamos que el treno madisoniano no iba dirigido contra los *partidos* propiamente dichos, sino contra las *facciones*. Por su parte, nuestros constituyentes de 1853 distinguieron implícitamente «los partidos legítimos», a que alude el Manifiesto a las Provincias, del mes de mayo de aquel año, de su degeneración oligárquica o ideológica, que son las «facciones» a que alude Echevarría en la *Ojeada retrospectiva* (7).

Las críticas y objeciones a los partidos políticos se han multiplicado en la actualidad en todos los países. Dícese, en síntesis —expresa el autor—, que ellos provocan escisiones artificiales, impidiendo gobernar a los mejores: que crean nuevos problemas en vez de resolver los preexistentes, etc. La lista de cargos contra los partidos nacionales argentinos es interminable y ha dado origen a no pocos movimientos pseudo-revolucionarios, que proclaman su crisis o su total fracaso, alguno de los cuales disolvió a los existentes como un medio de sanear el ambiente político de la patria. La experiencia reciente parece indicar que la opinión pública general está de vuelta de esa opinión. Agrega Hermens que también se ha pensado en reemplazar o sustituir a los partidos con otro tipo de asociaciones, que servirían sólo para alcanzar un fin determinado, luego de lo cual desaparecerían en seguida (pág. 220). «Persisten malentendidos sobre la naturaleza de los partidos, y los errores de concepción teórica continúan conduciendo a propuestas de reformas, cuya realización podría poner en juego la sustancia de aquella combinación de libertad y de orden que forma la esencia del Estado constitucional moderno» (id.).

Recomienda evitar, en primer lugar, los errores que podrían llevarnos a un empirismo acrítico: «no todo lo que se llama *partido político* merece tal nombre». Los *partidos* no son *facciones*, y viceversa. «Los partidos políticos —define Hermens— son asociaciones espontáneas y permanentes para la conquista del poder político, mediante elecciones libres, que se basan sobre la concurrencia efectiva de dos o más competidores» (pág. cit.). Las antiguas *facciones*, y las modernas, no poseían, como los partidos propiamente dichos,

(7) Véase Ob. cit., en nota 1, nota a la pág. 7.

una organización abierta y operante en la opinión pública. Los partidos políticos americanos son todo lo contrario de las facciones medioevales. En el siglo XVIII ello no podía preverse. La necesidad del partido se manifiesta en las elecciones: son indispensables para que los electores cumplan su cometido. No se podría llegar a formar mayorías sin este medio. Los países que siguen el sistema bipartidista utilizan sin excepción el medio más simple y más eficaz de canalización política, que es el sistema electoral de mayoría relativa en colegio uninominal. A pesar de que resulta electo el candidato que cuenta con el mayor número de votos, aunque no alcance el 50 por 100 de los sufragios, todos los candidatos tratan de conseguir la mayoría absoluta. El autor examina a continuación las variantes o sistemas que conservan el principio de la decisión mayoritaria (págs. 228 y sigs.), y las diferencias entre el sistema bipartidista inglés y anglosajón y el sistema pluri o multipartidista de otros países.

Ahora bien: si el Gobierno democrático es, por definición, el Gobierno de la mayoría, a pesar de ello tiene necesidad de una oposición; no existen elecciones libres sin una oposición legal, porque en caso que ella falte el elector no podría hacer una selección, que en el fondo representa el sentido de las elecciones (pág. 231). Y para que la oposición sea eficaz, es menester que ella, no solamente actúe sobre la opinión pública, sino también que esté representada en la asamblea parlamentaria. Advierte Hermens que no toda asociación que se llame *partido* contribuye en igual medida a formar mayorías y minorías coherentes de modo suficiente para cumplir sus funciones. Si ellos crean un mecanismo gubernamental eficiente, que consiste en un Gobierno fuerte y en una fuerte oposición, están recién en grado de proveer a la selección del personal político adecuado. Ocúpase en seguida de los jefes partidarios y de sus funciones, a las cuales ya nos hemos referido antes, al hablar de las *élites* y del liderazgo político. En lo que atañe a la influencia de régimen electoral en la selección de estos jefes, afirma el autor que el sistema de mayoría relativa no es una «elección de personalidad», en sentido absoluto, pero sí una elección «que favorece las personalidades» (pág. 241). Y agrega que es difícil ver cómo la elección proporcional pueda ser un sistema electoral adaptado para la «democracia de masa plebiscitaria». La elección proporcional implica Gobiernos de coalición. El motivo principal del rechazo de este sistema de elección (la proporcional) consiste en que se prefiera la decisión directa del pueblo a los Gobiernos de coalición.

Los partidos contribuyen a crear aquel mínimo de consenso fundamental que es necesario para la existencia del Estado. Esto, según el autor, podrá parecer paradójal, puesto que en las campañas electorales se hacen esfuerzos para hallar motivos de discrepancias, con cuya ayuda vencer. «En realidad, un Gobierno sensatamente ordenado mediante partidos políticos tiende a crear la

concordia sobre cosas fundamentales, más que a presuponerla.» Bajo este aspecto, ve una doble integración: la integración en el interior del partido y la integración entre los partidos. Esta última surge de la necesidad de conquistar al elector indeciso (o independiente), que está entre los principales partidos. Merecen una aclaración estas aseveraciones: 1.º El acuerdo sobre las cosas fundamentales, que Lord Bryce consideraba como precondition de los Gobiernos que se forman mediante partidos que se alternan mutuamente, no obsta a que, en un sistema bipartidista, entre las dos élites contendientes existan diferencias tales que justifiquen su existencia. 2.º ¿Qué clase de diferencias son éstas, o deben serlo?...; ¿son de *principios* o de *medios* de gobierno? El autor afirma que «no sirve criticar a los partidos, cuando no elaboran más "principios" y programas muy divergentes entre ellos» (pág. 244). Agrega que, si esos «principios» se toman muy en serio devienen «ismos», es decir, ideologías: «los partidos se transforman en sectas políticas y, en el lugar de una "disputa partidaria", relativamente inocua, se produce una "guerra santa"» (id.). Por nuestra parte, consideramos que no hay razón para que existan dos agrupaciones políticas de esta clase (partidos propiamente dichos) que tengan los mismos principios o el mismo programa: la diferencia específica consiste en sus principios y en su programa (8). El profesor Hermens admite que un partido pueda desarrollar una clara *tendencia* política, o sea, como la define André Siegfried, «... una concepción determinada del Estado y de la sociedad, una idea determinada de las cosas, un modo determinado de sentir, determinadas reacciones, y también su ausencia, bajo la influencia de éstas o de aquéllas situaciones externas». Agrega que el elector medio está perfectamente en grado de percibir tales tendencias en los partidos concurrentes y que ésta es una base suficiente para la selección. «Si los partidos se diferencian por tendencias flexibles, más bien que por principios rígidos, esto significa que el alternarse en el Gobierno y la continuidad política no son antítesis insuperables.» A menos que las tendencias a que se refiere el autor que comentamos sean modos de ver, acerca de medios de acción gubernativa, no creemos que se justifique la existencia de partidos distintos con los mismos

---

(8) Lo demostramos en nuestra obra en prensa *La participación política* y nos hemos ocupado de ello en el prólogo a la *Bibliografía sobre los partidos políticos*, preparada por el autor de este comentario, en su carácter de director general de Investigaciones del Instituto de Investigaciones jurídico-políticas de la U. N. L., en 1941; en la citada conferencia sobre «Los principios fundamentales de la Constitución nacional», § VI, página 25, nota 116; en la base d) de la declaración del precitado Instituto, que reproducimos en la página 67 de *El sistema representativo argentino*, cit., y pág. 54, donde nos referimos, respectivamente, a «programa original» y a «fines propios», como requisitos para su reconocimiento formal, etc. Volveremos, en una próxima colaboración sobre la reglamentación legal de los partidos políticos.

principios y programas, o sea, con las mismas ideas de gobierno y los mismos procedimientos o medios para llevarlos a cabo. Concuerta con este pensamiento la idea que expresa el profesor Hermens cuando dice que «el sistema (democrático) implica para los partidos un límite en la elección de los medios a emplear; los partidos democráticos no pueden comportarse como las facciones del pasado o como los partidos extremistas de hoy» (págs. 247 y siguiente). Termina este importante capítulo aclarando que si los partidos deben cumplir sus funciones, ellos no pueden constituirse solamente sobre la base de una toma de posición con respecto a un problema de gobierno singular. El gobierno es una necesidad permanente de la democracia, sobre los problemas generales, de manera que los partidos deben atender a todos ellos.

He aquí cómo explica Christoph Müller, en su libro *Das imperative und freie Mandat* (Leiden, A. W. Sijthoff, 1966), la razón de ser, el origen y la función de los partidos políticos en la democracia representativa liberal: «Desde que la formación de la voluntad política ya no está en manos de grupos oligárquicos pequeños, como antes, que podían organizar sus objetivos con poco esfuerzo de coordinación, se han creado partidos políticos fuertemente organizados, para poder introducir las masas en la vida constitucional, a título orgánico. Cuanto mayor sea la población que los quiere integrar, tanto menos coincidirán los intereses de sus miembros. Los dirigentes políticos tienen que tratar de sobrellevar estos inconvenientes, porque sólo podrán cumplir sus objetivos cuando tengan una mayoría a su favor. Deberán desarrollar ideas para el quehacer gubernamental y la legislación que corresponda a las aspiraciones del pueblo. Si quieren obtener el Poder, deberán también satisfacer intereses. De acuerdo al éxito obtenido a este respecto, funcionará en sus manos la técnica social del consenso de opiniones, nada fácil de obtener. Pero, en cualquier momento, puede peligrar el poder legislativo, por «antagonismos de principio». «Los problemas religiosos, técnicos y sociales, cuando se agravan, pueden escapar a la regulación de las mayorías.» Advierte este autor que, a pesar de ello, estos problemas no caen dentro del radio de la representación liberal. El mandato libre y la libertad de recibir instrucciones de sus mandatos permite a los representantes, en este régimen, «disolver las lealtades en conflicto de los diputados, a favor de decisiones políticas conjuntas», en las que priva la atención del bien común sobre los intereses sectoriales o de partido. La aplicación del principio de la mayoría, para resolver las oposiciones de intereses y principios, coadyuva al mismo fin: los partidos, como piensa Wilhelm Grewe, citado por Müller en esta parte de su obra, desde el punto de vista constitucional, son los grupos o asociaciones que desean «legitimar su búsqueda del poder a través del bien común», es decir, que son entidades de existencia necesaria dentro del sistema representativo, porque ellos posibilitan la decisión de intereses encontrados por medio de la mediación política.

4. *El gobierno de la mayoría*

El capítulo IX está dedicado a la tiranía de la mayoría, o sea, al gobierno de la mayoría como procedimiento de decisión política. Es decir, en él el autor se propone contestar a la segunda objeción que de ordinario se formula contra el gobierno constitucional democrático, a saber, que tiende a devenir demasiado fuerte. El gobierno de la mayoría es el gobierno de la persuasión: la mitad más uno de los electores que sufragaron fueron convencidos por los candidatos triunfantes. Esto demuestra que el gobierno de la mayoría se basa en un profundo respeto de la persona humana en relación con otras formas de gobierno, en una consideración de la capacidad de todos los hombres para adoptar decisiones políticas. Lo contrario ocurre en las formas totalitarias, en las que una minoría, o *élite*, decide por el pueblo: «La democracia es la "edad madura" del gobierno» (pág. 258). Además, protege los derechos de la minoría: «La democracia es la protección de los derechos de la minoría a través del gobierno de la mayoría» (Thomas Woodlock). Cualquier minoría tiene la posibilidad de convertirse en mayoría. Es importante, además, que las campañas electorales obliguen a los miembros de los diversos grupos políticos a colaborar: no sólo a *predicar* la tolerancia, sino a *practicarla*, tanto en el interior del partido como entre los partidos mismos. Esto favorece la formación de la «voluntad general»: en todos los países —dice Hermens—, a menos que estén al borde de la guerra civil, existen vastos sectores de acuerdo, ya sea objetivo o subjetivo. El ámbito objetivo del consentimiento se basa en la convicción, con conocimiento o sin él, sobre una vasta escala de intereses comunes. Las diferencias de opinión son resueltas pacíficamente, de acuerdo a las reglas del juego democrático; ellas extienden el área del consenso y reducen la del disenso. De esta manera, el gobierno de la mayoría tiende a crear el ámbito de un consenso subjetivo, complemento efficacísimo del consentimiento objetivo. El autor lo demuestra a continuación con ejemplos de la vida política norteamericana. Rudolph Smend llamó al gobierno de la mayoría «una lucha de tendencia integrante». «La mayor parte de los hombres —agrega Hermens— de ordinario están realmente dispuestos a aceptar los resultados de una decisión mayoritaria.» Están inclinados a aceptar la opinión de Rousseau, para quien se equivocan los que no concuerdan con el punto de vista de la mayoría. La victoria ofrece a los triunfadores la oportunidad y el medio de comprobar su razón y su capacidad para gobernar.

Ocúpase, en seguida, del argumento clásico contra el gobierno de la mayoría, que compartieron en su época Jefferson, Tocqueville y Calhoun. Lo cual se explica —observa el autor— porque estaban al comienzo de un go-

bierno de esa clase. Cuando el poder supremo se encuentra en manos de muchos, automáticamente se forma un control recíproco entre ellos. En segundo lugar, no es exacto que los intereses de la mayoría sean opuestos o contrarios a los de las minorías. Sustancialmente, un gobierno de mayoría regular es, por su naturaleza, opuesto a una tiranía.

### 5. *Una forma de representación equivocada: la proporcional*

El capítulo X se titula «Representación equivocada» y se refiere en él a la representación proporcional, que en nuestro país contó con tantos partidarios después de «la revolución libertadora» y todavía cuenta con muchas simpatías.

La infundada sugestión que este sistema electoral ejerce sobre muchas personas hace útil una disquisición sobre el mismo, para evitar que se incurra en el error de 1957, que oportunamente denunciarnos (9).

Para lo que se ha llamado «el concepto clásico» de la representación política, afirmado por la Revolución francesa, que abolió el mandato imperativo, propio del viejo régimen, el diputado debe representar a la Nación en su totalidad, no a una localidad determinada ni a un interés particular o sectorial, ni a los partidos que proclamaron su candidatura (10). Existe una fuerte tendencia a olvidar estos principios. Especialmente, lo hacen los que procuran establecer la representación profesional o de intereses, y la elección proporcional. Se olvida la diferencia entre el Estado y la sociedad y se pretende realizar la unidad estatal como por milagro a través de una simple yuxtaposición de partes.

El profesor Hermens diferencia dos clases de sostenedores de la representación sobre base económico-social: el ala derecha, que sigue el ejemplo y modelo de las corporaciones medievales, y propone formar organizaciones de empresarios y trabajadores. Esta opinión es generalmente sostenida por los empresarios y apoyada por los partidos conservadores. Para el ala izquierda, que representan los sindicalistas anárquicos y los socialistas ingleses (de Cole), la *guild* es un gran Sindicato en el que los empresarios son tolerados, aunque con mínima influencia. Ambas tendencias tachan de «inorgánica» la representación democrática. Niega el profesor Hermens que las corporaciones ten-

---

(9) En el diario *El Litoral*, de Santa Fe, edición del día 29 de julio de 1962, bajo el título «Reflexiones sobre la crisis».

(10) Nos hemos referido a ello en «Reflexiones sobre la participación política», en *La Capital*, de Rosario de Santa Fe, del día 4 de enero de 1971, y tratamos el tema en el capítulo XII de *La participación política*.

gan análoga capacidad de unificación que los partidos, que se basan sobre un «ídem sentirse de república», o sea, sobre ciertas ideas comunes en relación a las cuestiones públicas. No son más orgánicos los grupos profesionales. En un mismo ramo del trabajo se forma más de un Sindicato y también varias confederaciones de éstos. Lo mismo ocurre del lado de los dadores de trabajo. Si se les atribuye capacidad para intervenir fuera del campo económico-social, se exceden los límites de la razonabilidad. Por otra parte, aunque se resolviera el problema organizativo de las corporaciones, quedaría por resolver el peso o influencia atribuible a cada una de ellas: cada grupo se consideraría más importante que los demás. En síntesis, según el autor, los representantes corporativos serían especialistas en economía, dentro de determinada rama, o simples representantes de las respectivas asociaciones y no de todo el pueblo. Y relata la pintoresca confesión de un estudioso del sistema corporativo en Viena (pág. 277). En cambio, la representación democrática proporciona verdaderos expertos políticos, elegidos según sus puntos de vista políticos, que tratan las cuestiones y problemas de la *polis*, como totalidad, no sólo vistas desde el punto de vista de la economía, o de una profesión o actividad.

Ofrece como prueba de sus ideas la experiencia práctica del corporativismo mussoliniano. Solamente la propaganda fascista ha podido querer demostrar la posibilidad de un «Estado corporativo». El mismo Mussolini llamó una vez a las instituciones corporativas «los instrumentos del fascismo», y, en realidad, lo fueron. La única fidelidad a la Nación requerida a los fascistas y sus representantes era su adhesión o apoyo al fascismo, no a la Nación. Y lo mismo ha ocurrido, y ocurre, en todas las Dictaduras y Gobiernos totalitarios. «La deficiencia política de fondo de las instituciones corporativas puede explicar por qué las Dictaduras son tan favorables a la ideología corporativa; esta ideología tiene, justamente, la ventaja de proporcionar a la Dictadura una "fórmula política" lista (ya pronta)» (pág. 280). Y lo mismo sucede con los llamados «Consejos económicos y sociales», cuya implantación hemos constatado con sorpresa y con pena que postulan algunos estudiosos de nuestro Derecho constitucional, que se consideran democráticos, aunque renieguen de su liberalismo (11). Todos los partidarios de la idea corporativa, de izquierda y de derecha, tienen de común la pretensión de construir un nuevo Estado sobre el principio de la representación económica o de los intereses. Una idea más moderada pretende no sustituir la estructura política clásica, sino integrarla. Esta concepción presupone una autoridad constituida sobre base política y que las decisiones últimas competen a los órganos representativos tradicionales,

---

(11) Véase artículo titulado «Los abogados y la Constitución. Adhesión a la forma republicana y al federalismo», en el diario *Jornada*, de Trelew, del 14 de diciembre de 1970.



después de oír a los representantes corporativos o económico-sociales. Absorbíase, de este modo, la función que de hecho ejercitan actualmente los grupos de interés o grupos de presión. Las reivindicaciones de los diversos grupos o asociaciones hacen difícil, en la práctica, la realización de esa idea.

La hermana gemela del Estado corporativo, según el autor, es la representación proporcional. La teoría anglosajona es favorable a la elección mayoritaria, aunque hay algunas corrientes que son propicias a aquélla. Esta forma de elección separa el concepto de representación del de integración: «La elección proporcional quiere dar a todos los grupos sociales el derecho de tomar parte en la distribución de los sitios disponibles en la Asamblea parlamentaria, solamente porque representan una fracción del electorado. Pero ninguno dice a estos grupos que deben proceder junto a los demás para hallar un denominador común sobre el cual puedan coincidir una gran parte de los ciudadanos» (pág. 286). La representación proporcional se basa sobre criterios o simples intereses económicos mientras la representación democrática abre a todos los grupos el camino de las Asambleas populares, es decir, es mucho menos exclusivista.

Para ocuparse de algunos problemas fundamentales del sistema proporcional, dice el autor que deben distinguirse los aspectos estáticos de los dinámicos. Los primeros —dice Hermens—, implican que todas las diversidades que están presentes en una Nación se reflejan en el Parlamento en relación directa con su fuerza. De ello resulta que esta clase de representación no crea una mayoría, sino una unión de minorías, más a menudo contradictorias o incompatibles, como decía un diputado italiano en 1919. No es lo mismo fotografiar todas las fuerzas políticas que forman la unidad estatal. Los aspectos dinámicos acentúan esa tendencia: el grado de unidad política de un país no puede considerarse como una cuantía fija; ella es creada de continuo en un proceso sin fin. La elección proporcional no ofrece ninguna ayuda al proceso integrante. Los lectores independientes, en ese sistema, pierden su importancia estratégica. No existe un centro de gravitación política único como en la elección mayoritaria. La proporcional acentúa el carácter ideológico de los partidos que ella promueve y los partidos con programas afines tienden a combatirse recíprocamente más que los partidos divididos por diferencias fundamentales. Cuando el elemento de la integración se separa del de representación, como lo requiere el régimen proporcional, piérdese algo sustancial. A continuación, el autor estudia los diversos tipos de representación proporcional y cómo se aplican en los países anglosajones.

En la segunda parte de su notable obra, el profesor Hermens estudia cómo funcionan las estructuras políticas en la realidad, comenzando por el gobierno parlamentario en Inglaterra (capítulo XI); la democracia de la Europa occidental (capítulo XIII), especialmente en sus relaciones con el constituciona-

lismo; el parlamentarismo en Francia, bajo la III República (capítulo XIII), la IV (capítulo XIV) y la V (capítulo XV); el gobierno parlamentario de Alemania, bajo la República de Weimar (capítulo XVI) y bajo la República federal (capítulo XVII); el parlamentarismo en Italia (capítulo XVIII) y el gobierno presidencial en los Estados Unidos (capítulo XIX). Por razones de espacio, nos ocuparemos solamente de este último que es el más afín a nuestro régimen de gobierno y de cuya experiencia, por esa razón, podemos extraer algunas enseñanzas para la solución de nuestros grandes problemas políticos.

## 6. El sistema presidencial norteamericano

El sistema parlamentario, que da lugar a que el gobierno surgido del mismo esté expuesto constantemente a un voto de desconfianza, ha despertado el interés acerca del gobierno presidencial, oriundo de los Estados Unidos, de donde fue adoptado por nuestros constituyentes de 1853, demostrando una prudencia política, que no ha querido reconocérseles, so pretexto de que habían copiado un sistema en lugar de haber inventado otro (12). Lo que los autores de la Constitución americana querían, según Hermens, no era ni un gobierno presidencial ni un gobierno del Congreso, como sostuvo Wilson. Los *fathers* trazaron una neta línea de división entre los dos poderes: el ejecutivo y el legislativo. La separación es estricta: elección distinta; imposibilidad de disolver el Congreso por el Presidente; atribuciones exclusivas; control recíproco del ejercicio de las mismas y, especialmente, del poder judicial sobre ambos. El problema central consiste en la eventualidad de que uno de los dos o tres poderes que deben colaborar para alcanzar un efecto positivo pueda negar su colaboración y dejar al Gobierno en un punto muerto. En lugar de una solución, como pensaba Montesquieu, existen tres, según Hermens: la colaboración armónica y espontánea; la parálisis momentánea de uno u otro poder, y el predominio de uno sobre el otro (págs. 658 y sigs.). Por

---

(12) Véase, sobre el particular lo que decimos en el capítulo VII de *La crisis de la cultura occidental*, cit., págs. 198 y sigs.; en «La anunciada reforma constitucional argentina», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 150, Madrid, págs. 109-144; *La Constitución nacional argentina de 1853*, Madrid, 1953; *Problemas no resueltos por la Constitución de 1853*, Buenos Aires, 1945; *La crisis argentina y la educación común y superior*, cit., cap. I, págs. 11-22, etc.

El mismo ALBERDI, a quien la reacción antiliberal ha acusado de imitador o plagario de la Constitución norteamericana, responde a la diatriba: «La asimilación discreta de un sistema adaptable a circunstancias análogas no es la copia servil, que jamás puede ser discreta en política constitucional» (*Bases*, cap. XX de la edición de mayo de 1852 y capítulo XXIII de la edición de septiembre del mismo año).

grandes que sean las debilidades del sistema americano de gobierno —piensa Hermens—, él mismo no deja correr el riesgo de abrir las puertas a una Dictadura. Los fenómenos típicos del vacío de poder comienzan a manifestarse si se está próximo a un punto muerto (pág. 68). El principio mayoritario no hizo posible el éxito de los partidos totalitarios, que querían seguir el ejemplo del nazismo o del fascismo, o del comunismo. «Lo que significa que en los Estados Unidos —concluye el autor— no hay ninguna posibilidad para un grupo radical, del interior o del exterior del Congreso, de aspirar seriamente a una Dictadura» (*ibid.*). Existe, en cambio, una tendencia a los Presidentes «fuertes» que no logran imponer su predominio político durante el breve tiempo de su mandato. El régimen tiene garantías intrínsecas: la elección favorece a un candidato de uno de los grandes partidos y no la alcanza si no satisface ciertos requisitos de fidelidad democrática: «El poder de un Presidente americano —dice Hermens— puede ser, pues, a veces, mayor que el que corresponde a las intenciones de la Constitución, pero no ha sido jamás dictatorial» (pág. 681). No podríamos decir, con verdad, lo mismo de nuestro Presidente (véase *Las causas de la inestabilidad política*, cit.), tanto de Presidentes constitucionales, legalmente elegidos, cuando de Presidentes de hecho.

#### 7. *Las reformas propuestas al régimen norteamericano*

No está de más referir algunas reformas sugeridas para mejorar la funcionalidad de todo cuanto hoy existe bajo aquel régimen de gobierno, sin cambiar el sistema como tal (págs. 686 y sigs.). Por ejemplo, la mayoría requerida para aprobar los tratados en el Congreso, que actualmente es de los dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes. Esto da a la minoría el poder de controlar la voluntad de la mayoría. Otra reforma atañe al Colegio electoral para la elección del Presidente: entre nosotros está clara la intención de reemplazar la elección indirecta por la directa, que es la tercera de las soluciones intentadas en el país del Norte. La American Bar Association propicia este sistema desde 1966. El autor propicia la simultaneidad de la elección de los electores de Presidente con la de diputados, sistema contra el cual nos hemos pronunciado reiteradamente (13). Con ello se procura alejar

---

(13) En ponencias presentadas a varios Congresos internacionales y nacionales de municipios (véase *Estudios de Política y Derecho Municipal*, Imp. de la U. del Zulia, Maracaibo, 1962, cap. VIII, págs. 197 y sigs.) y en nuestras ponencias a las «Jornadas Constitucionales» organizadas por el Instituto «Joaquín V. González» de la U. N. de Córdoba, y la VIII Conferencia Nacional de Abogados, reunida en La Plata en diciembre de 1970.

el peligro de hacer una mayoría parlamentaria contraria al Presidente en la primera renovación legislativa (pág. 69). Otra reforma deseable es la del procedimiento para la formación de la ley (14), que se intentó con la «Legislative reorganization act» de 1946, con la que sólo se han logrado resultados muy modestos para mejorar el trabajo legislativo. Destácase el servicio de información legislativa, bajo la dirección de Ernest Griffith, «la principal institución de este género en el mundo», que deseamos sinceramente para el nuestro. Hay que concluir —dice Hermens— que es difícil pensar en una dirección y en una división del trabajo ordenada en el Congreso.

### 8. La reglamentación legal de los partidos políticos

Otra de las reformas es la de la reglamentación legal de los partidos políticos propiciados.

Entre las tentativas más serias sobre esta materia debemos citar la creación de la Comisión instituida por la American Political Science Association, en 1950, que produjo la relación titulada «Toward a more responsible party system». Observa Hermens que lo que los autores de este informe consideran como responsabilidades es una efectiva coordinación entre el partido mayoritario y el ejecutivo, que orgánicamente surge cuando existe entre los dos poderes lo que Bagehot llama «fusión», la cual no es fácilmente alcanzable. A juicio del autor, ni los Congresos partidarios ni las plataformas o programas de los partidos son un medio suficiente a ese fin. La función esencial de la convención partidaria es la elección de candidatos periódicamente. No tiene por fin elaborar los planes de gobierno. «Esto no es simplemente el resultado del oportunismo o de la falta de sinceridad. La política no puede ser conducida en base a ideas o a planes rígidos preconstituídos: la vida política se compone demasiado de cosas imprevistas e inesperadas» (pág. 693). No cree el autor que pueda llenar la función de las convenciones el «Consejo de partido», reiteradamente propuesto. La relación entre legislativo y ejecutivo tiene también en el fondo un carácter unilateral. Sin duda, la autoridad del sistema de gobierno debería ser reforzada, pero de manera que permitiera

---

(14) A la imperiosa necesidad de esta reforma nos hemos referido, entre otras oportunidades, en *Las causas de la inestabilidad política*, cit., págs. 144 y sigs., y en un artículo aparecido en *La Ley*, actualmente en tomo 111, páginas 1109-12, y otras publicaciones citadas en este último, bajo el título de «La reforma del trabajo legislativo».

al Congreso, como el ejecutivo, contribuir a ello según su naturaleza. Thomas K. Finletter ha propuesto a este fin un *Joint executive legislative cabinet*: los presidentes de las Comisiones legislativas formarían «el Gabinete plenario del Congreso», que se uniría al órgano correspondiente del ejecutivo para formar el Gabinete legislativo. Para ello no sería necesaria ninguna reforma constitucional, bastaría una resolución común de las Cámaras y un Decreto presidencial. Esta iniciativa toca la médula del problema, y la resistencia está en las fuerzas cuya dinámica aleja al ejecutivo del legislativo y que tienen su origen en el principio de la división de poderes, así como la pertenencia de la mayoría del Congreso y del presidente a distintos partidos. Finletter considera a esta posibilidad inconciliable con un Gobierno eficiente y responsable y propone una reforma constitucional para atribuir al Presidente el poder de disolver el Congreso. Para evitar aquélla se propone la elección simultánea de ambos poderes, como ya se dijo (pág. 695). La experiencia del año 1956 nos demuestra que no se obvia el peligro por este procedimiento. Corwin ha propuesto una iniciativa análoga, para cuya realización tampoco se requeriría una enmienda constitucional: el Presidente elegiría su Gabinete de un Comité o Consejo legislativo, creado por las dos ramas del Congreso, en cuya composición podrían entrar hombres pertenecientes a harina de otro costal que el del jefe del ejecutivo (pág. 696). Se ha pensado también en eliminar la incompatibilidad entre los cargos legislativos y ejecutivos (ministros): el Presidente podría nombrar miembros de su Gabinete a miembros del Congreso. Según Hermens, no debe subestimarse este arbitrio, especialmente para resolver los asuntos internacionales. El Presidente tiene funciones, cualquiera de las cuales puede absorber las energías de un hombre. Se ha pensado en la delegación de las que le competen como Jefe del Estado a otro funcionario, o que se cree el cargo de «vicepresidente para la Administración pública». El cargo de Presidente —replica Hermes— posee un grado tan alto de personalidad que hace difícilmente posible estas separaciones. Ulteriores propuestas de reforma se han formulado como, por ejemplo, la de la representación, que, a nuestro juicio, es la más trascendente (15), y la de la prohibición de una segunda reelección presidencial. Opina Hermens que efectos de tales reformas permanecerán limitados, mientras se conserve el cuadro general de la división de poderes (página 698). El sistema norteamericano —el presidencial—, termina afirmando el autor, aparece como para hacer un requerimiento a la

---

(15) Estamos convencidos que la suerte de nuestro régimen representativo está íntima e indisolublemente unida a la determinación de la forma como ha de ejercerse la representación política, que entraña la de la participación popular en el Gobierno.

prudencia de los que desean transferirlo a otros países, sin haberlo examinado seriamente. La lección debe servir especialmente para la República Argentina, que adoptó y adaptó el sistema de gobierno del Norte, sin contar con las condiciones sociales políticas para ello, como creemos haberlo demostrado en nuestro libro *Las causas de la inestabilidad política en América latina*, antes citado (especialmente en las págs. 202 y sigs.). Sobre todos, las prácticas, los usos y costumbres, son realmente intransferibles, porque atañen a la cultura política, al temperamento, a las tradiciones cívicas nacionales, tan diferentes allá y aquí.

Las enseñanzas útiles, fundadas y concretas, que podemos extraer de esta obra son, a nuestro juicio, las siguientes: a) Los arreglos electorales de la representación política, si no están perfectamente ordenados a su fin específico, pueden enajenar o frustrar la participación popular en el gobierno. b) Los partidos, que canalizan las grandes corrientes de opinión de una Nación, cuya indispensabilidad proviene de su triple función, pre y post electoral (respectivamente, definir los programas de gobierno y ajustar el ejercicio del poder a ellos), además de la electoral propiamente dicha (elegir los candidatos a los cargos representativos), revisten por ello una gran importancia en el sistema representativo, del cual son un complemento necesario y asegurador. c) La democracia representativa, que es la única forma representativa moderna posible, ante la imposibilidad de utilizar la democracia directa antigua, requiere una organización del proceso electoral que asegure: 1. El triunfo de la mayoría preconstituída real de los electores: eliminando al sistema proporcional que favorece la instauración de gobiernos de coalición inestables. 2. La fidelidad del ejercicio del mandato —que no puede ser *imperativo* sino *libre* (16)— a la Nación y no al partido mayoritario, para que los representantes gobiernen el interés de todo el pueblo y no de sus correligionarios; bajo este aspecto la representación corporativa no puede contribuir al proceso integrador que llevan a cabo las elecciones, por cuya razón debe mantenerse

---

(16) Este es otro punto importante en una legislación electoral, para asegurar la efectividad del sistema representativo: cualquier limitación al mandato podría poner en peligro el interés común que el representante debe realizar, por encima del interés partidario, el sectorial, etc. Por ello, consideramos poco acertada la disposición contenida en el inciso e) del artículo 6.º del Decreto-ley núm. 19.044, que disponía: «Antes de elegir sus candidatos (los partidos políticos) deberán sancionar una plataforma electoral que les servirá de mandato.» Nos ocupamos de la naturaleza del mandato en nuestro libro *La participación política y sus garantías*, V. de Zavalia, Buenos Aires, 1971, y también en la monografía titulada «El Estatuto de los partidos políticos», que forma parte de la obra *Contribución al estudio del cambio del régimen representativo argentino*, en curso de impresión que editará Depalma, de Buenos Aires, en 1972.

la representación política actual. 3. Que establezca la condigna responsabilidad ante el mismo pueblo por el incumplimiento de las promesas electorales, concretadas en los programas partidarios y las plataformas electorales; no bastando a este fin la única sanción actual, que es la no reelección de los representantes infieles a los mismos. 4. Que defina las relaciones entre los diversos poderes de gobierno en el ejercicio de sus respectivas atribuciones.

SALVADOR M. DANA MONTAÑO

