

TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

HÉCTOR RODOLFO ORLANDI

Catedrático de Derecho Político en las Universidades de Buenos Aires y La Plata.
Profesor de Ciencia Política en el Curso Pre-fundación del Doctorado y en la Licenciatura Especializada en Ciencia Política.

SUMARIO

- I. Teoría de la representación política. 1. Introducción a la representación política. 2. Formas de representación y de representados. 3. Poder electoral del pueblo y representación política. 4. Poder electoral y representativo. 5. Funciones y objetivos de la representación política. 6. El proceso político argentino.
- II. La Constitución histórica argentina. 1. Revolución y plebiscito. 2. Nuestro estilo de vida argentino y la desconstitucionalización. 3. Nuestra Constitución histórica y su inestabilidad. 4. La Constitución como programa reparatorio y el proyecto de una buena política.
- III. El futuro del Gobierno representativo.

I

TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

I. — INTRODUCCIÓN A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Crece la importancia de este problema de la representación política apareciendo en primera plana, en el debate público y en la controversia, durante tres momentos históricos cruciales: a) el del nacimiento de la comunidad nacional, fundación o constitución de la nación y el Estado; b) el de la consolidación y progresión del destino

histórico de esas mismas sociedades que hayan alcanzado un alto grado de política plenaria, de civilización y cultura; c) el de la disolución o desintegración nacional y del Estado, cuando el conflicto supera al consenso y la cooperación está retardada por causa de la legitimidad e ilegalidad, momento de inestabilidad social y política¹. Adquiere el grado máximo de temperatura en esta última situación política cuando se caracteriza por la ambivalencia violenta del caos y la anarquía. De ahí, la importancia del tema que ejemplificando entre nosotros, correspondieron a las épocas desde 1811-1821/1828 a 1857 el primero, 1853-1860 y 1910-1912 el segundo y, 1930-1945-1955 ó 1967-1972 el tercero.

a) Esta trascendencia se debe a que, el sistema representativo depende tanto del principio representativo como del dinámico proceso político-electoral. Según el resultado de ese condicionamiento será el sistema representativo y su régimen constitucional que son la base del equilibrio social y de la estabilidad política.

Porque, la realidad simbólica está constituida por una realidad sensible o material y por una imagen que de modo más o menos preciso se representa visiblemente, a la que adhieren una o un conjunto de significaciones y de representaciones², a las que racionaliza u organiza el sistema representativo y al que se deben tanto estabilidad como funcionalidad eficaz de todo sistema político, infundiéndole el impulso de su propia naturaleza representativa.

b) La representatividad de los partidos políticos permite articular una sociedad para actuar como pueblo.

c) La representación es una fuente del poder de autoridad y genera obediencia legítima, hace posible el tránsito del objetivo poder político del pueblo, a su poder revolucionario, al poder constituyente y al poder electoral que ejerce en acto y conserva "in habita".

d) Ese poder electoral del pueblo es poder de elegir y de consentir, de decidir una determinada política y de representación. Por ello que, además de generar consentimiento, la representación política otorga poder representativo a la mayoría y en su caso a las minorías —de representar—; por otro lado, atribuye reservando el poder de decisión a la mayoría —de representación— y poder de decisión sólo a los representantes elegidos por la mayoría que disponen a su

¹ E. YORGELEIN, *Nuevo Curso de la Política*, Madrid, 1968, págs. 78 y ss.

² M. B. ORLANDI, *La Constitución argentina y el cambio de soberanía*, La Ley, miércoles 11 de noviembre, 1970, Año XXXIV, 3.

vez del poder de autoridad, reservando el control para las minorías (gobierno). Todo lo cual, conforma el poder electoral de representación y gobierno.

c) Este poder político electoral y el derecho republicano electoral distribuyen a través de la ley electoral "justa": igualdad política y participación, sea indirecta o directa. Estas van a promover una responsabilidad éticopolítica y su institucionalización en la Constitución.

d) Para todo ello, en los Estados federales existe una distribución y descentralización del poder electoral local y federal.

Hasta aquí la importancia del problema en la Política, pero a su vez, el fenómeno político representación y el acto electoral representativo, han sido motivo de conocimiento, explicación e interpretación sobre todo cuando quiere formularse una teoría de la representación política, sometida a investigación y verificación de datos, en el ámbito ahora de la Ciencia política.

Representación política:

Fenómeno interdisciplinario

Fenómeno cultural, social y político debido este último a los actos de poder o del poder electoral, el de la representación que por su singularidad en la micro y hasta en la macropolítica es de tratamiento interdisciplinario —diversas ciencias políticas— y también, sometido a la diversidad metodológica de nuevas técnicas de investigación. Sostiene el profesor KARL LOEWENSTEIN que "la técnica electoral —después de desarrollar la representación y el sistema electoral— se ha convertido en nuestro tiempo en una verdadera ciencia por propio derecho que exige de igual manera el arte del jurista y del político, del sociólogo y del psicólogo social, del técnico en estadística y del matemático..."⁸.

Derecho Electoral

El Derecho político electoral —lo hemos definido— es una teoría empírica y normativa del poder electoral, tanto de gobierno como de representación, del Pueblo (cuerpo electoral) con qué sus partidos políticos y ciudadanía por el ejercicio de los derechos políticos (su-

⁸ K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*. Barcelona, 1964, p. 327.

fragio) tienen asignada una legítima participación en el proceso del poder político por la Constitución y en la determinación de su voluntad y razón. El sufragio como expresión de consentimiento se reitera en la actividad de votar (actos políticoelectorales) durante el proceso electoral organizado sistemática y territorialmente, completando y legitimando la Constitución, mediante técnicas de aceptación o rechazo a personas (candidatos, gobernantes, funcionarios), opiniones o programas de los partidos y participando en la decisión colectiva que determina indirecta o directamente una política.

Este Derecho electoral es el derecho republicano representativo de nuestra Constitución y así, como lo hemos definido, un capítulo de la Ciencia política. Derecho de "lo electoral" que, se integra por un sistema normativo de principios electorales (teoría jurídica del derecho electoral); y reglando a un vector del sentido de "lo político" que es "lo electoral" (teorías del poder y de la organización electoral).

Regla así, aquel sector de la vida política que es el proceso político-electoral, pero ajustándose a los principios y fines de la Constitución como ocurre con cualesquiera otros ordenamientos sobre los que mantiene su prelación y supremacía. Nuestra Constitución fundamento del Derecho electoral, por su parte, al coordinar el sistema representativo legisla en respectivos preceptos el derecho de elegibilidad, para ser elegido o sufragio pasivo y, además, de organización territorial del sufragio (pueblo de los "distritos", arts. 37, 41, 56 y conc.); dejando la reglamentación del derecho de elegir, del elector o sufragio activo, vale decir, los actos electorales en la dinámica del proceso a "una ley general" como es la legislación electoral, ley orgánica de partidos políticos (infra, n° 6), de nacionalidad y ciudadanía, de enrolamiento y empadronamiento cívico, de administración y justicia electoral, etcétera. Durante ese proceso y por medio de dichas técnicas electorales, este Derecho completa y legitima a la Constitución*.

Ciencia política

La técnica electoral convertida en verdadera ciencia ha trasladado "in integrum" el problema de la representación a la Ciencia

* H. E. ORLANDI, *El Derecho Electoral en el sistema del Derecho político*, Jurisprudencia Argentina, Año XXVI, n° 1871, 18 de marzo de 1964.

política a través de la integración de las ciencias de la conducta humana o comportamiento político: sociología, psicología social, con técnicas de la estadística y matemáticas.

Siendo "lo político" la esencia de la Política como teoría del poder, "lo electoral" es uno de los comportamientos superlativos en el proceso del poder político representativo. Por lo que, para la Ciencia política "lo electoral" es la esencia del poder electoral, tanto de gobierno como de representación que le dan sentido, el conocimiento de los factores de poder y mecanismos técnicos en los actos del proceso de transmisión del poder, y consecuentemente, las relaciones políticas de la representación que tengan mayor o menor influencia social en la participación para tomar decisiones colectivas que determinan una política.

Si bien, la representación más que un hecho, es una relación, la dinámica del proceso comporta un conjunto de relaciones políticas o de poder político y de poder electoral que según el sentido de la interacción consisten en:

- 1) Relaciones de mando (autoridad) y obediencia: sentido genérico, el Poder político.
- 2) Relaciones de gobernantes y gobernados: aquel sentido de dirección, Gobierno.
- 3) Relaciones de electores y elegidos: aquel sentido de "lo electoral" de transmisión del poder. Poder electoral que es tanto de gobierno como de representación.
- 4) Relaciones de representantes y representado: (mandatario-mandante) que se sintetizan conceptualmente en la relación representativa de "re-presentar" y, en este mismo nivel Relaciones entre mayoría y minorías: Poder mayoritario de representación y decisión, poder minoritario de representación (f) y control.

La Ciencia política en este ámbito de la investigación ya "no formal" o exclusivamente jurídica, sino en los diversos sistemas políticos representativos y en cierta forma determinados por la representación, se ha de interrogar ¿quién es el representado? ¿cómo somos representados? que, es un poco el interrogante político genérico ¿quién y cómo se manda? ¿el Pueblo o por y para el pueblo? Pero, ahora con un enfoque interdisciplinario que va de la política al derecho y sin prescindir de éste a aquélla, integrándose con las ciencias a que se ha hecho alusión más arriba.

a) Las escuelas estadounidenses (BENTLEY, MERRIAM, LASSWELL, TRUMAN) y la británica (WALLAS, BUTLER) que con sus enfoques del comportamiento político (political behavior) fundado en las ciencias de la conducta, trata de toda la Política mediante una colaboración interdisciplinaria. Este conductismo que somete sus análisis a mediciones estadísticas y matemática, sobrealza en el comportamiento electoral haciendo entrar el fenómeno de la representación como proceso en que intervienen los actos humanos y la participación de los factores de poder y decisión. El acto político de votar es meramente político, pero existe vinculación entre el hábito de votar y otros actos sociales diversos como pertenecer a una iglesia o sindicato...

Justamente, en esta escuela británica, McCALLUM y BUTLER, llamaron a dichos estudios de comportamiento electoral psicología ("psychology" = guijarro con que los atenienses votaban). De otro lado, también R. ARON propone el estructuralismo de un partido y del "juego político" parlamentario en los sistemas políticos, todos ellos enfoques que atañen al fenómeno representativo.

b) En Europa, análogamente estos enfoques afines a la representación política van de la sociología a la ciencia política, estando a cargo de la sociología electoral que centra su interés en aquel comportamiento electoral, describiendo y verificando las principales tendencias políticas que a pesar de los cambios se muestran con caracteres permanentes, explicando las transformaciones en las actitudes y la creación de nuevas fuerzas políticas. Para ello, se técnica relaciona los resultados obtenidos en las elecciones por las partidos políticos, con las condiciones culturales, religiosas, socio-económicas y políticas.

Dicha sociología electoral-europea se ocupa de las constantes de relación entre datos sociales y opiniones políticas del electorado que, afectan al centro político de la "estructura política". Coinciden en esa computación las escuelas franco-belga, de las cuales en la francesa han sido precursores Montesquieu y Tocqueville, Durkheim en el pasado siglo, iniciándose con los "Tableau politique" (1913) de A. SIEGFRIED y P. GOGUEL, siendo en el primero la estadística un medio para la comprensión de la política. En idéntica línea la escuela belga se especializó en la exigencia estadística, mientras que la "political science" estadounidense en los sondeos de opinión mediante muestreo de entrevistas con GALLUP (1943) y, la escuela británica —de Ox-

ford— dedicada al registro y análisis (record) de los procesos electorales.

Además, se extiende la escuela francesa citada a la geografía electoral, que en los supuestos sociológicos anteriores, atiende a la distribución y organización territorial del sufragio de acuerdo a la repartición de los electores y candidatos de cada uno de los partidos políticos en el entorno nacional, regional o comunal (distrito único o circunscripción uninominal o plurinominal). En tanto que las tendencias anglosajonas prescindían de la estadística rigurosamente espacial, la escuela francesa se distingue al interesarse por esa radiación territorial de los votos.

En consecuencia, la investigación científica interdisciplinaria del fenómeno de la representación política-electoral, consiste en: a) La dirección sociológica electoral observa empíricamente y describe, verificando cuándo y cuánto gravitan los procesos electorales en la formación de la representación política y el comportamiento electoral resultante. b) Con respecto al mismo comportamiento o conductas del fenómeno de la representación simbólica y existencial, el politólogo llama en auxilio a la psicología social para contestar a los interrogantes de ¿cómo somos representados? y ¿por qué motivos nos sentimos representados?, porque el pueblo como electorado se siente o no representado. c) Dependiendo la integración de ambas de la ciencia política y de la Constitución, además de responder a ¿quién es representado? de acuerdo a la estructura del poder y al régimen de dicha Constitución (pueblo, nación, instituciones representativas), ¿cómo somos representados? según los sistemas electorales institucionalizados y, especialmente ¿quién es representante? o ¿quién representa? investido del justo título del poder según el modo y condiciones establecidos en la Constitución: el poder representativo mayoritario y minoritario, amén de ¿quién decide? Explicando problemas fundamentales tales como la unidad o articulación de los representados cual producto de la *voluntad del pueblo* y el de la representación voluntaria e involuntaria o formación de la *voluntad del pueblo*.

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMA POLÍTICO

En una teoría de la representación política pueden tener cabida una teoría jurídica de la representación y una doctrina política de la misma, en el sentido del principio representativo. Desde otro

punto de vista, la representación política se ve correspondida con el uso de vocablos que en Ciencia política tienen otros significados de mayor comprensión: gobierno, régimen, forma, estructura, sistema, organización, democrático y republicano, pero demostrando la trascendencia de dicha representación y su representatividad. Así, suele denominarse "gobierno representativo", "régimen representativo", "forma representativa" y "sistema representativo" en el sentido —generalmente— de la democracia republicana y representativa. Por último, en la dinámica del proceso político del poder están referidas a las técnicas funcionales que los mueven en la vida política: el "régimen electoral", el "sistema electoral" y la "organización electoral"; finalmente el "proceso electoral" y el "poder electoral" del pueblo, una forma de poder político, el del "cuerpo electoral".

Todo esto, porque naturalmente, el fenómeno representativo se ha tomado como centro de interés para efectuar una tipología de los regímenes políticos contemporáneos y, también, en razón de que el sistema representativo es factor sustancial determinante de un sistema político.

Régimen democrático constitucional o republicano, proceso electoral y sistema representativo, no se confunden ni son la misma cosa, pero los tres están implicados en el sistema político y en el proceso político general, siendo el sistema representativo quien infunde a los otros su propia naturaleza de representatividad. Un buen sistema representativo que resulte del funcionamiento armónico del principio representativo con las fuerzas políticas centrípetas y centrífugas, vale decir, que cumpla bien las funciones representativas —o haya funcionado bien como para así juzgarlo—, determinará que el sistema político sea lo más adecuadamente representativo del grupo humano y de los grupos socio-políticos articulados en unidad para actuar cual verdadero Pueblo, encusando técnicamente con la mayor eficacia al proceso electoral, inevitablemente resultará de ello un determinado equilibrio social cuyos productos serán la estabilidad y funcionalidad del sistema político "in totum". Para eso, debe tener esencia y sentido la representatividad en tres ámbitos: representación constitucional, simbólica y existencial, cultivando el jardín de la legalidad electoral democrática que es la legitimidad política moderna y a la que conducen.

2 — FORMAS DE REPRESENTACIÓN Y DE REPRESENTAR

EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

Quiere decir que, al sistema representativo acabado como creación política moderna se ha llegado por intermedio y partiendo de la igualdad política entre los hombres, entre los grupos políticos y en los pueblos; además, de la participación legítima que si bien no se confunde con representación política, la requiere. De otro lado, una buena ley electoral es aquella ley justa que en esa forma distribuye igualdad y participación política. Las cuales promueven el problema de la necesidad de una representación política y de su consecuencia, la responsabilidad ética (infra: n° 4-6).

Todo sistema político para cumplir sus funciones en la dinámica del proceso, tiene que distribuir, ordenar y organizar dicha igualdad política quedando determinado el "status jurídico-político de la personalidad", haciéndola posible y dotada de eficacia, puesto que el sistema mismo quedará clausurado y frustrado si se interrumpe el proceso político, o sea, primordialmente cuando aquellos que tienen el derecho político de participar en el poder están impedidos de hacerlo, porque no pueden intervenir o participar debidamente y no fueran representados por algunos de aquellos del mismo status.

Corresponden a la representación constitucional y simbólica pre-mencionada, las declaraciones de nuestro Preámbulo "Nos, los representantes del pueblo de la Nación, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes..."; y el precepto 1° que "la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa... según lo establece la presente Constitución", como en los concordantes del régimen constitucional representativo (arts. 5, 6, 13, 22, 30, 31, 33). Propendiendo a la representación existencial los "representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital..." (diputados, art. 37, 38, 41, 42, 43, y correlativos 46, 56, parte segunda cap. II).

Para ello, nuestra Constitución al institucionalizar una realidad política e histórica que es la descentralización del Estado federal comprende: el pluralismo socio-psicológico de grupos públicos (pueblo de provincias y capital), la descentralización espacial (territorial) así como la descentralización política (poder estatal y gobiernos) y el pluralismo jurídico (constitución-ordenamientos jurídicos); también consagra una "descentralización electoral" correspondiente, una distribución del poder electoral que está coordinada con aquella descentralización del poder político-especializado para actuar como poder representativo (arts. 1, 5, 18, 22, 30, 31, 34). En la elección directa y a simple pluralidad de sufragios de diputados-representantes por el pueblo de las provincias y de la capital (distritos); en la elección de segundo grado de dos senadores-representantes del federalismo local, y en la elección del presidente y vice de la Nación de primer y segundo grado por "juntas de electores" en capital y provincias, para cuyo escrutinio reunificado el colegio electoral federal decidirá de acuerdo a la "mayoría absoluta de todos los votos" (arts. 36, 37, 46, 74, 81-82 y título segundo).

SIGNIFICADO DE REPRESENTAR

FORMAS DE REPRESENTACIÓN

El vocablo "representación" proviene de la función de "representar". *Re-presentar*, significa *presentar de nuevo* a los que teniendo el derecho de participación en el Poder a través de la autoridad representativa, no pueden hacerlo —no pueden estar presentes—, siendo representados por otros en su lugar y a su imagen, los representantes, cuyos actos son imputables a los primeros asumiendo éstos la responsabilidad en la sustitución. Naturalmente que la actividad de representar no es suficiente para la representación, porque como ya hemos hecho referencia, la representación política en sí, consiste más bien que en un hecho en una relación y en la coordinación de relaciones (supra: n° 1; infra). Pero, existen y se han propuesto varias formas de actuar por otro y que los actos le sean imputables al otro.

Dejando provisoriamente de lado los precedentes medievales, estamentales, conciliares, ingleses y estadounidenses de la representación política, ella se remonta al sistemático doctrinario abate Emmanuel J. SIEYÈS que la sostiene en las Asambleas francesas y en su famoso

spúsculo². La nación es "un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura". El objeto o fin de la asamblea representativa de una nación es la de manifestar la voluntad de esa nación, pero sólo el conjunto en masa es representado y bajo el punto de vista del interés común. "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", bajo esta condición tienen los ciudadanos el derecho a hacerse representar, manteniendo lo necesario para velar y proveer a las atenciones públicas "confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, ... de poder, a alguno de entre ellas" ("gobierno ejercido por procuración"). El pueblo no puede hablar ni puede obrar sino por medio de sus representantes que, no lo son de los electores, sino de la *Francia entera* (Asamblea Nacional de 1789).

a) En la representación política aquella imputación de los actos en representación al representado, es general, pública y periódica, se representa al Pueblo en unidad articulada y organizada, por medio del Gobierno representativo elegida por ese pueblo expresando consentimiento y, aunque el representante actúa con independencia por sí mismo, resulta responsable directa o indirectamente ante el pueblo (representación constitucional y existencial). Evidentemente que, el problema va a residir ahora, en si es posible explicar la articulación de la sociedad en unidad como Pueblo, en hacer persona a una multitud de personas.

El poder electoral del pueblo como cuerpo electoral o grupo político —decíamos— es poder de gobierno y de representación. ¿Quién es representado?, el pueblo en la doctrina y régimen democrático; ¿quién representa?, el gobierno es el representante, en sus poderes y órganos. Ese poder electoral que decide una política, generando consentimiento y en razón de que dicho consentimiento genera a su vez poder, la nueva forma de poder será el poder representativo conferido a la mayoría y en su caso a las minorías; por otro lado, poder de decisión a la mayoría y poder de control para las minorías (*supra*: I, 1-d). Pero, este Gobierno como representante, dispone —además— de poder de autoridad institucionalizado suficiente para actuar con independencia por sí, durante un período establecido y, decidir sobre la materia de la representación, vale decir, aquello que es representable de la

² Constitución de 1791 y E. J. SIEYÈS, *¿Qué es el estado?* Madrid, 1890, cap. I, págs. 70 y ss.

voluntad común y de los intereses generales; en ciertos casos, lo representable —también— de la razón del pueblo. Así, por ejemplo, la Constitución organiza el poder representativo conferido por el pueblo a través de su poder electoral con verdadera realidad simbólica, existencial y constitucional, atribuyendo responsabilidad para el representante: v.gr. el Congreso nacional representa al pueblo de la nación y de las provincias —y la capital—... el Presidente de la Nación es responsable ante él (juicio político).

Si la participación política debería considerarse como una expresión del comportamiento político de los ciudadanos, la representación política moderna en cambio, siempre ronda con respecto a su naturaleza sociopolítica alrededor de que es, más que un estado de hecho, una relación política y por lo tanto, *relaciones de poder*. Sin embargo, estuvo precedida y está condicionada por el Derecho electoral y constitucional, en cuanto al carácter de relación jurídica.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA REPRESENTACIÓN

Las doctrinas clásicas en las postrimerías del siglo XVIII y algunas contemporáneas, han considerado que la "idea de representación es meramente jurídica" (JELLINEK) y su esencia una relación jurídica entre dos partes independientes una de la otra, vinculadas por una relación ficticia de causalidad, o bien, como un *órgano* del Estado creado por el ordenamiento jurídico constitucional, doctrina alemana que reemplaza a la del mandato.

b) Contrario a la representación política (a), el mandato es específico y de derecho privado careciendo de la periodicidad republicana, puesto que el mandante encarga a otro, su mandatario, el ejercicio de determinados actos concretos y específicos que hacen al negocio, encontrándose sujeto a instrucciones, revocación y rendición de cuentas, pero el mandante conserva sus derechos sin transferirlos al mandatario, como ocurre en la representación transmisiva del poder; además, su duración no es periódica sino en relación a la terminación del negocio encomendado. Esto ocurre en el mandato imperativo estatutal o "representación vinculada" (M. WEBER), en la que los representantes son funcionarios de los que representan (procuradores de las comunas francesas vinculados a los "cabiers"). El agente y el

comisionado son servidores y no representantes (C. SCHMITT). A pesar de que el mandato imperativo-político ha renacido con los partidos políticos vinculados los representantes a su partido por el programa, plataforma electoral y disciplina partidaria, nuestra Constitución no adopta esta dependencia moderna⁶.

c) Tampoco es representación política la delegación más extensiva aún que el mandato, en la que se transmiten, más que el poder, competencias del poder a un órgano, actuando el delegado por su propia cuenta y presupone que puede volver a recuperar en alguna situación crucial. Corresponde en la doctrina contractual de J. LOCKE del derecho de seguridad (poder) residente en la "mayoría" y su competencia se delega en el Parlamento. La doctrina del mandato representativo, análoga a la "representación libre" peculiar de occidente privando la reunión de parlamentos y congresos, transformada por la organización partidaria (M. WEBER), en que el vínculo de la relación jurídica consiste y reside en la delegación de poderes, acto por el cual el titular de una "competencia" la transmite total o parcialmente a otro sujeto u órgano.

La primitiva doctrina clásica de aquel mandato (supra: Sleyes) ahora de derecho público —no privado—, ha sido expuesta también por STUART MILL en su "Gobierno representativo" y por L. DUGUIT, para quien a pesar de ello, cuestiona esa transformación de la relación jurídica como imposible entre sujetos colectivos abstractos. Explica el profesor de Bourdeas que la nación (mandante) sería una persona titular de la soberanía y da a otra el parlamento (mandatario) un mandato para ejercerla a su nombre, cuyo efecto será producir una representación: la manifestación de la voluntad —total— que emana del Parlamento entero y único es como si emanara de la Nación misma⁷.

Queda por aclarar que, de acuerdo al principio de la división de poderes, en cambio, la representación política del pueblo representado está conferida no sólo al parlamento, sino al gobierno general de los tres poderes o poder en el Estado unitario. Porque en el Estado federal, aquella delegación que no es representación política, consiste

⁶ H. E. OELANDI, *El Mandato imperativo y los Partidos políticos*. Régimen de los partidos políticos. Bs. As. 1944.

⁷ y J. MIFBA HERAS, *Cursos de Derecho constitucional*. Barcelona, 1947, tomo I, págs. 274 y ss. C. S. FAYT, *Sufragio y Representación política*. Bs. As., 1953. M. J. LÓPEZ, *La representación política*. Bs. As., 1959. *Introducción a los Estudios políticos, Formas y Partidos políticos*. Bs. As., 1971, 2, págs. 343 y ss.

en una regulación constitucional y reparto de competencias gubernativas entre gobierno federal y gobiernos locales (G. SCHELLE).

Así, nuestra Constitución reguló y repartió competencias por delegación en los actos pre-constituyentes y constituyentes: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación" (art. 104 y cons.), por ejemplo, la delegación expresa de competencias atribuidas al Congreso nacional y al Presidente (arts. 67 y 86). No se trata de representación política, sino de delegación de competencias del poder.

d) La *gestión de negocios* que consiste en realizar un acto espontáneo por negocio ajeno de derecho privado, obviamente no será representación política. M. HAURIOU la origina en "una gestión de negocios por parte de los representantes; éstos se determinan espontáneamente a gestionar la empresa del Estado en nombre de los gobernados, lo cual les permite, además, conservar su autonomía; en cuanto a los gobernados, propietarios de la cosa que se gestiona, participarán de diversos modos en esta operación de gestión, y, bajo la forma electoral, consentirán la candidatura de los representantes". Es el poder por el ascendiente que ejerce y vínculo que crea, quien determina entre gobernantes y gobernados una *fusión de voluntad jurídica* —aspiraciones y decisiones— que como creador del Derecho hace jurídica esta representación². Pero, resulta exacta la participación y funciones del poder electoral, la fusión entre representación virtual y representación electiva (infra: h).

e) La representación justificada como relación jurídica entre los representantes y sus partidos políticos (G. RADBRUCH), entre representado y Estado que se vale de su instrumento: el órgano representativo (G. BALLADORE PALLIERI).

f) La *teoría del órgano(s)*, considera al representante como órgano de órganos (órgano representativo) del Estado, al que se atribuyen funciones, derivando sus poderes no de los representados sino únicamente de la Constitución, siendo lo que tratamos como representación mera técnica de selección de candidatos capaces de ejercer funciones públicas. El pueblo es órgano (primario) del Estado y, el representante órganos inmediatos y secundarios porque son compuestos por el voto del pueblo. Órganos inmediatos debido a que ejercen su función directamente sin intervención de otros órganos y secundarios ya que provienen de la voluntad de aquel órgano primario; como

el Parlamento, órgano del gobierno y no de la sociedad (LABAND, JELLINEK, CAIRE de MALBERG, BIGNE de VILLENEUVE, ORLANDO). Jellinek, distingue la relación de órgano y la representación (ver supra e).

g) *La naturaleza sociológica de la representación.*

La representación política no es una relación jurídica, sino un fenómeno sociológico, un estado de hecho, para G. BURDEAU y M. DUVERGER, que valoran al máximo la representatividad. Para BURDEAU, la naturaleza de la representación política ha sido confundida por los hombres de Derecho ya que no consiste en una relación jurídica de causalidad ni en una transferencia de voluntad, más bien, en un fenómeno de concordancia y en una manifestación de confianza, de semejanza por identidad; una entidad es la imagen de otra. En DUVERGER el elegido representa al elector como un cuadro representa a un paisaje, "la representación no es otra cosa que la semejanza entre las opiniones políticas de la nación y la de los representantes que ella ha elegido"; naturalmente, no hay representación cuando falta "representatividad" al carecerse de esa semejanza. Además, agrega en otra oportunidad, la presencia del partido que se insinúa como tercero en la relación contractual entre representados y representantes, transforma completamente su naturaleza... la palabra representación se aplica aquí a un fenómeno sociológico y no a una relación jurídica... El problema fundamental consiste en medir el grado de exactitud de la representación, es decir, el grado de coincidencia entre la opinión pública y su expresión parlamentaria⁹.

b) *Representación virtual y acto electoral de representación.*

Persiste en distinguir entre representación virtual (representatividad) y representación electiva, una como "ánimos" y otra como "medios". Quien sostiene que la representación se da a sí mismo sin elección, invoca la tesis del conservador inglés E. BURKE para el que, la representación virtual es aquella en la cual se establece una comunión de intereses, y una simpatía en los sentimientos y en los deseos, entre aquellos que toman su nombre de cualquier parte del pueblo y el pueblo en nombre del cual toman, los funcionarios no tenían que ser escogidos electivamente por este mismo pueblo... Esta representación en muchos casos le parece hasta mejor que la electiva. Pero, este tipo de representación virtual no puede

tener una existencia larga y segura, si no tiene por sustrato la representación electiva. El diputado debe tener algún contacto con el electorado¹⁰. Representa a la nación siendo representante virtual de los electores, pero no es mandatario ni delegado, sólo ha recibido su confianza.

Según G. SARTORI para Burke la "presunción" de representatividad presupone siempre una relación "electiva" entre diputado y electorado: "La representación virtual no sustituye, pero integra y completa la representación electiva". En el caso de la "omni-representatividad", el Sumo Pontífice es electo por el Colegio de Cardenales, pero esto no significa que los represente. Un soberano constitucional o una Cámara de Pares, tienen título para ser considerados órgano "virtualmente" representativo. Sin embargo, el Estado que llamamos representativo se apoya sobre un sustrato electivo para darle validez actual a la representación virtual, de otra forma no puede tener una existencia larga y segura.

Instrumento del sustrato electivo es el sistema electoral cuya influencia en la vida política se explica por: a) el efecto que produce en el electorado, en los electores, condicionando en la elección de los representantes, b) y por el efecto que produce en todo el sistema, sea al número y sistema de partidos políticos, sea con relación a las características institucionales del Estado representativo; "lo que el pueblo es depende —en un sistema representativo— de la manera en la cual lo hacemos votar". Votando de acuerdo a una organización territorial del electorado —no profesional ni de clase— se obtiene la representación de un pueblo-ciudadano. Las razones que vuelven inactuales los otros criterios son: a) los hombres se unen en términos de principios más que de intereses, es por esto que, la representación será confiada a los hombres como ciudadanos y no como miembros de determinadas grupos económicos; b) las divisiones de tipo geográfico tienen la ventaja de ser las más neutras, no pueden ser manipuladas como las otras en forma permanente. Si se adopta el escrutinio mayoritario o de lista y el colegio uninominal, se fuerza al elector a escoger entre dos únicas alternativas; el sistema tiende a ser bipartidista y el elector vota por un gobierno. Si a la inversa, se adapta el sistema proporcional y el colegio se vuelve plurinominal,

¹⁰ G. A. SARTORI, *Teoría de Representación en Estado representativo moderno*. Rev. Española de Estudios Políticos, 22, 1962, p. 48; Carta de E. Burke a Sir Hercules Langrishe (1789). C. FAYT, *Suffragio*, cit., págs. 101 y 102.

el elector dispone de una escala mayor de elecciones y, el sistema tiende a ser pluripartidista; casi nunca el éxito de la elección corresponderá a un gobierno. Parecido ocurre en sus relaciones con las variaciones de la opinión y el tipo de organización partidaria.

Quiere decir que, del sistema electoral depende también directamente el tipo de gobierno representativo, el de tipo francés cuyo foco es la asamblea y el de tipo inglés cuyo punto de convergencia es lo ejecutivo. Pero, el nexo entre sistema electoral y sistema político está condicionado al electorado y a los partidos, los primeros no pueden ser mudados a voluntad para obtener beneficios, si no constatamos adecuadamente que están unidos al ámbito histórico en el cual operan. Una investigación empírica nos hace ver que del "cómo se vota" depende el modo de ser representados y no menos el modo de ser gobernados¹¹.

1) Motivación psicológica. Representación como pertenencia.

Continúa G. SARTORI contestando a los interrogantes ¿quién es representado? y ¿quién es el representante? o ¿por cuál razón nos sentimos representados?

Para ser representante es preciso "sentirse representante", condición sine qua non y, con respecto a los representados, para que un sistema representativo tenga valor ante sus ojos como tal, es preciso que ellos se "sientan representados". "Un órgano no nos representa simplemente porque lo elegimos; él nos representa cuando y por que encontramos en él "uno como nosotros". Y nos importa más este resultado que el proceso. Quiero decir que entre un órgano electivo en el cual no hay nadie "como yo" y un órgano no electivo, en el cual espero encontrar un "alter ego", nos sentimos más representados por el segundo... Esta es la representación como pertenecimiento... el sentido de sentirnos personificados. Nos sentimos representados cuando encontramos una persona que nos sustituye, una persona que posee características semejantes a las nuestras, una persona que se parece a nosotros... que nos personifica o que se parece... aunque no sabemos nada de lo que dice o de cómo piensa". En la representación como personificación entre electores y electos, no subsisten lazos manifiestos y conscientes, estamos ante aquella representación inconsciente definida por H. F. GOSNELL, como un comportamiento... —entre dos sujetos— que coinciden por causa de elementos no advertidos de

origen común en la personalidad de las dos partes ("Democracy-The Threshold of Freedom", Ronald Press, 1948, p. 141); nacido históricamente en el pertenecimiento de las corporaciones medievales, usándose "impersonare" en nuestro sentido de representación "poseer las características de alguien".

Entonces, el verdadero interrogante es, los representantes ¿a quiénes personifican? La lógica del "pertenecimiento" que atribuye una lógica a las motivaciones del voto de gran parte del electorado, dan un sentido o un instinto político, en las afecciones y afiliaciones del elector a su partido o a su candidato, escogiendo de acuerdo a criterios de pertenecimientos: el electo es quien lo representa porque lo personifica. La relación representado-representante no se hace a nivel articulado y consciente de opiniones, instrucciones y decisiones, se verifica en el plano tácito e inconsciente de las semejanzas, de las afinidades. El elector procura reproducir en el parlamento a sí mismo, por sí mismo y en sí mismo, por lo que es, no por lo que debe decir. Al contrario, no se siente representado por un parlamento porque no encuentra en él semejanzas adecuadas de pertenecimiento.

En cuanto a ¿quién es el representante?, contesta que, el electorado no es el único protagonista del proceso representativo. Primero, que el representante es también "persona" por cuenta propia, con respecto a la pregunta. Segundo, en la relación electores-electos intervienen los partidos de organización moderna, incidiendo en ella pertenecimientos adquiridos y múltiples. Para esta indagación de pertenecimientos como comportamiento, no basta la tarea del jurista en el Derecho; la doctrina del Estado y el Derecho constitucional pueden ignorar que, fuera de la teoría jurídica de la representación política se recurrió ya desde hace tiempo a una indagación de la "realidad" hecha por la Ciencia política y la sociología política.

El pertenecimiento social debe ser acrescentado por el de otra naturaleza, el pertenecimiento político, porque si el pertenecimiento de los representantes es de "condición", en la realidad los representantes asumen un pertenecimiento "propio" más consciente y que, se vincula con una serie de relaciones partidarias. La pesquisa se ramifica en varias direcciones: a) examinar cuanto la "profesionalización" del oficio de representante incide en su ejercicio y funciones (sociología parlamentaria); b) medir a través del "currículum" de los representantes en su relación como "hombre de partido", la presión sobre el parlamento y el electorado, por la partidocracia; c) de-

guir al *status* social originario de los representantes en la conquista del poder por nuevas grupos y tendencias políticas en un momento histórico determinado¹², sobre lo que MOSCA y PARETO llamaban "circulación de las élites".

Para ello, formula útil tipología de los representantes. Tipo de comportamiento del "político-gentil-hombre" (gentleman politician), representante que vive para la política y no por medio de la política; ésta es para él una "vocación" y aunque se vuelva una actividad exclusiva, no se convierte en una profesión en el sentido económico del término. Enseguida un tipo de representante que no considera la política como un lujo ni tampoco un deber, asume para él aspecto de carrera política asociada a la profesión inicial como "segunda profesión" o bien, en la profesión principal, es el tipo de representante "semi-profesional" que mantiene su ocupación y no proviene de una carrera de partido; podría acontecerle que viva también por medio de la política, pero puede también volver a vivir fuera de la política, de la política como vocación porque le gusta el poder y el prestigio, no como una profesión para vivir. Finalmente, el tipo de "representante profesional" o político de profesión que vive mediante la política; precede —a veces— de un adiestramiento extrapartidario pero rompió con su profesión, ahora éste es el único trabajo que sabe; para él no hay alternativa, como vive mediante la política perder el lugar es quedar en desempleo político y económico. Profundas son las implicancias caracterológicas de esta tipología: el político gentilhombre es independiente por su mentalidad y medios; el político semi-profesional, puede aceptar compromisos pero no está obligado a soportarlos contra su conciencia e ideas, podrá volver a su profesión, él presta un "servicio cívico" como deber; diverso es el caso del político profesional, está prácticamente a merced del partido de quien depende su reelección y si ese del parlamento es un desempleado o sin trabajo.

1) Del estudio de estas características tipológicas de los representantes, se pueden extraer indicaciones esenciales para el sistema representativo personalificado en prevalencia por quien vive para la política por "vocación", será diferente de aquel personalificado predominantemente por quien vive por medio de la política o mediante ella.

2) Del estudio del "currículum" político de los representantes,

¹² Sobre nuevos grupos políticos: A. CARTAGNO, *Tendencias y Grupos políticos en la realidad argentina*, Bs. As. 1971.

indicaciones sobre la intensidad de poder de los partidos, en la relación "partidocracia-parlamento-gobierno" y la relación electoral "partidocracia-electorado". En la primera, el instituto parlamentario funcionará si prevalece el tipo independiente, el parlamento puede mantener su función autónoma; si está personificada por representantes que viven por medio de la política u hombres de partido, el parlamento corre el peligro de perder toda su independencia, transformándose el sistema parlamentario en partidocrático. En la segunda relación, el partido escoge los candidatos o los elegidos y el electorado mediante el voto escoge el partido. Esto demuestra que, el sistema representativo se apoya ahora sobre tres términos partido-electorado-parlamento y que, el intermediario o partido como máquina electoral asumió decididamente el control de la relación "representados-representantes".

3) Finalmente, del estudio de la "condición social" de aquellos que personifican en el país legal al país real, se pueden recoger de esta investigación de sociología política —del parlamento o gobierno—, datos sistemáticos de la orientación en determinado país, sobre la circulación y sucesión de las élites, de las minorías conductoras y de la clase dirigente, mediante esta "muestra representativa". Pero aquí, no conviene seguir para dar una respuesta segura, porque nuestro asunto debe ser transferido al de la condición, circulación y cualidad de las élites políticas. Es un hecho que, en un sistema democrático las élites deben considerarse típicamente "representativas"¹².

3. — PODER ELECTORAL DEL PUEBLO Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

ARTICULACIÓN DEL PUEBLO REPRESENTADO

¿Quién es el representado? El Pueblo es el sujeto de la relación representativa siempre que pueda explicarse la articulación de una sociedad en unidad como pueblo, en hacer persona a una multitud de personas y de grupos sociopolíticos. De ahí, la impredecibilidad de los partidos políticos que por cuya propia esencia consiste en la función intermediadora e integradora que cumplen en la articulación política de una sociedad en pueblo para entrar en actividad tomando forma de

¹² G. BARTORI, *Teoría*, cit., págs. 118/122.

conductas o comportamientos colectivos y, para estar en condiciones de manifestar su poder político y energía social. Esta articulación del pueblo en una unidad de acción y decisión durante el proceso político en que los seres humanos y grupos sociopolíticos se constituyen a sí mismos en pueblo, es el gran problema de la realidad política de la representación: el dilema es la unidad del representado, o bien, la unidad del representante.

a) *Unidad del representante para articular al representado.* En el absolutismo contractualista de Th. HOBBS aquella articulación reside en el representante, ¡cuando una multitud de individuos constituyen una persona!, cuando están representados por un individuo o una persona —individuo o asamblea—. . . ya que es la unidad del representante y no la unidad del representado —como un todo— lo que hace a la persona una. . . (Leviathan, L^a I, cap. XVI).

b) *Pluralidad del representado y articulación.* Por el contrario, la noción sociológica de la representación en el campo de las relaciones sociales y de acuerdo a creencias, ella no será únicamente de los individuos o del conjunto como un todo (pueblo), sino de sus elementos y formas componentes en el realismo de la sociedad pluralista: los grupos sociales, naturales, asociaciones y grupos políticos, vale decir que, a la pluralidad del representado correspondería la diversidad de los representantes.

No obstante, esta posición sociológica, con mayor razón aquí, el problema de la articulación representativa de una sociedad en pueblo mediante los partidos políticos, está en primer término, porque la comunidad políticamente articulada que se organiza en unidad es el Pueblo, es el pueblo sujeto de la representación y el pueblo representado. "El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución" (art. 22).

El profesor C. J. FRIEDRICH sostiene que "el problema de hacer persona a una multitud, es el problema de la acción política cuando tal acción se considera basada en la voluntad o en la opción. Si la acción se considera como un producto de la razón, la unidad de los representados puede discernirse en lo que "la razón ordena"¹⁴.

¹⁴ C. J. FRIEDRICH, *El Pueblo y el Gobierno. Una teoría empírica de la Política*. Madrid, 1968, cap. 17, p. 112.

ALCANCE DE LA REPRESENTACIÓN Y DEL REPRESENTADO

a) En la historia oriental, el alcance de la representación existencial y del simbolismo representativo de la sociedad por sus representantes, no estuvo agotada por ello, se extendió a un orden trascendente. Una sociedad pudo —además— convertirse ella misma en representante de una realidad u orden trascendente, del orden del cosmos. Aquí, quién representa es la sociedad misma: los imperios orientales con su poder teocrático y despótico, se autodefinieron como representantes de un orden trascendente del orden del cosmos (representado) y, por eso, irresponsable.

En cambio, la historia de occidente —dentro del alcance que desarrollamos— se interesó en quien representa como sujeto representante desde el punto de vista de su poder legítimo y de la jurisdicción; el que tiene justo título para mandar representando a Dios, al Pueblo o a ambos representados, así como que la transmisión del poder sea conforme con una Constitución. Representación *facta*, según un prestigio y una creencia que garantiza otra creencia en la responsabilidad de la conducta del representante. Las profetas fustigan a los reyes de Israel su pésima conducta con lo que están cuestionando su cualidad representativa. Las Constituciones modernas exigen legalidad como presupuesto de la legitimidad para la representación e institucionalizan la consiguiente responsabilidad constitucional; como por ejemplo cuando la nuestra protegiendo la vida, el honor o las fortunas de los argentinos, sujeta a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria (art. 29), o en las causas de responsabilidad por mal desempeño a delitos (juicio político, art. 45).

b) *Condiciones del proceso.* El proceso político de articulación es tan fundamental para la vida política como el de ordenación y organización de la sociedad. Como producto de ese proceso por el cual los hombres y países fundan y constituyen una comunidad en Estado y la articulan políticamente para la acción como Pueblo, tendremos la organización representativa del Poder político. Cuyas relaciones de poder con dicho sentido electoral configuran al poder electoral que en un proceso también electoral, confiere poder de representación.

Poder representativo es poder político de dirigentes, autoridades, gobernantes y estadistas (poder de autoridad) que pueden actuar por

el pueblo, conferido por ese sujeto primario en unidad, cuyos actos le son imputables eficazmente al mismo en conjunto, más que a éllos personalmente. La declaración y sanción de una ley del Congreso promulgada, tiene para todos ellos fuerza obligatoria.

Entonces, una persona (autoridad) integrante de un órgano o una organización (gobierno) es representante político de una sociedad constituida y articulada en pueblo para la acción, cuando sus actos le son imputables con toda eficacia a éste y tiene el poder para actuar por todo el conjunto, sin recibir instrucciones expresas y realizando actos con fundamento constitucional que son obligatorios para todos como para no poderlos ya impugnar con idéntica eficacia. El Gobierno de la democracia constitucional a través de sus autoridades y órganos (poder electoral, legislativo, ejecutivo, judicial), es representante de una sociedad o pueblo, para lo cual, éste debe estar articulado para la acción (partidos políticos).

Mientras que un diplomático que ese gobierno designa ante una organización internacional, no es representante sino agente del gobierno y está sujeto a sus instrucciones, careciendo de representación política y de poder de decisión; análoga es la situación del ministro del poder ejecutivo en nuestra Constitución. El agente y el comisionado—incluso los de la voluntad general rousseauiana— son servidores del mandato y no representantes. Sin embargo, nada obsta a que si el agente diplomático, el ministro del ejecutivo o cualquier asesor presidencial y dependa de ellos que demuestren poseer "cualidad representativa para representar" que estuviera correspondida sintiéndose representado el presidente o el gobierno, puede extraer de esta relación, un suficiente prestigio de autoridad y de ella cierto poder; con lo que, no hay representación política aunque tienen "representatividad" para actuar eficientemente en su misión.

En conclusión, las condiciones sustanciales del proceso representativo o de la representación política son: 1º Articulación de una comunidad en Pueblo para actuar (representado) y representarse; 2º Imputación de los actos de los representantes, sin otra dependencia que la constitucional; 3º Poder de representación política—no de otro género— para actuar y decidir por el conjunto, vale decir, del promotor y del promovido, del gobierno y del pueblo en la relación político-electoral.

QUALIDADES REPRESENTATIVAS DEL PODER Y
DEL REPRESENTANTE PARA REPRESENTAR

Las cualidades de la representación como fenómeno sociológico y simbólico —relación social— como también, político y constitucional —relación política—, son inherentes a la naturaleza del poder representativo y del poder electoral: deben existir en el representante para representar. Estas cualidades vinculadas al problema de la distribución y ordenación de la igualdad política como a la participación, ya que la representación política es un método de participación en el poder político, consisten en: 1º) La existencia de las relaciones de poder y su cualidad representativa; 2º) La representatividad, poder representativo es poder legítimo; 3º) Cualidad constitucional del poder y representatividad derivada de la Constitución; 4º) Poder mayoritario y minoritario; representación política voluntaria por el consentimiento o aprobación del representado, sea por actos voluntarios o racionales y descubrimiento de la cualidad representativa (representatividad).

1º) El poder y su cualidad representativa.

La auténtica representación política presupone la existencia del Poder y como ella implica un método de participación del Pueblo en el poder, a su vez, el poder tiene cualidades representativas de que carece la nuda fuerza desnuda. Cuando del poder político se trata, estas cualidades serán también políticas. En la relación política, fundamentalmente relación de mando y obediencia (elementos intrínsecos) para que un comportamiento sea acto de o del poder; al mando corresponde la autoridad y la representatividad como, asimismo, dispone de la fuerza externa y del monopolio del poder coactivo; a la obediencia corresponde el consentimiento espontáneo, si fuera expreso por una participación del pueblo en el poder electoral, para que el poder sea representativo y por tanto, poder legítimo. La representación política como relación de participación en el poder, es una relación de consentir.

Cuando nos referimos a esa forma del Poder político que es el poder electoral del pueblo, estamos diciendo poder de representación y de gobierno, de elegir y de consentir, de decidir una determinada

política. Este es siempre por naturaleza poder representativo y esa constituye la nota característica del Gobierno constitucional moderno.

El derecho de representación, de re-presentar, emergente de la igualdad política y del derecho de participación, lo tienen todos y es para todos, pero en dependencia o condición de aquella cualidad representativa de representar del representante. Dicho poder representativo —de representar— corresponde a la mayoría y en su caso, a las minorías. En cambio, el poder político (representativo) de decisión sólo a la mayoría y a los representantes elegidos por la mayoría que disponen también del poder en el Estado o poder de autoridad, mientras que el poder de iniciativa, deliberación y control para las minorías y los representantes elegidos por ella.

2°) Poder representativo es poder legítimo.

La representación política surge con la espontaneidad creadora del consentimiento y entre otras funciones creadoras de la Política, la representatividad genera consentimiento y éste, representación. Mientras que la fuerza es impulso externo centrífugo que a modo de instrumento eficaz para conservar el orden y hacer cumplirlo, no es de por sí creadora y nada genera, a la inversa de lo que ocurre con el poder representativo. La única esperanza de la fuerza está en transformarse en consentimiento recibiendo, puede quedar frustrada si no llega a la representatividad.

El Poder para ser representativo debe ser legítimo. La representatividad depende de su legitimidad o sea del consentimiento que viene de abajo, de la comunidad, del prestigio que encuentra su fundamento en la creencia predominante en ella sobre la legitimidad¹².

Un poder legítimo nunca es representativo, debe acceder a estas cualidades representativas a que nos estamos refiriendo, completándolas. Para llegar a serlo, el proceso representativo es complejo, exigiendo accesibilidad a la cualidad representativa del poder. Su empeño podrá fracasar, pero lo más probable y todo es cuestión de tiempo es que, está laborando por restaurar esa representación legítima y obtenga el reconocimiento de la Historia, al intentar o lograr despersonalizar el futuro poder representativo legítimo. Por ese motivo, el Derecho recurre a la juridicidad del Estado de Derecho

¹² C. J. FRIEDRICH, *El Hombre*, cit., págs. 330 y ss. Para Friedrich, "la representación puede ser legítima o no, depende de la creencia de los que se ven afectados por ella" (p. 338).

y, la Ciencia política a la representación política, formulando una tipología de los gobiernos en legítimos, ilegítimos y pre-legítimos (infra: 3°).

3°) *Representación y constitución. Calidad constitucional*

Representación política y representatividad derivadas de la Constitución y calidad (representativa) constitucional del Poder, se corresponden una como resultado de la otra, en todo sistema representativo.

Para este sistema representativo, sus instituciones y gobierno representativo, órganos y autoridades son representativas —también— porque derivan su poder representativo de la Constitución, en que consiste la calidad constitucional del Poder político, encuadrándose antes y después del proceso electoral, dentro de sus exigencias fundamentales y formales. La igualdad ante la ley y la condición de *ideidad* (art. 16) éticopolítica son presupuestos constitucionales del sufragio representativo, así como también de la calidad para representar existencialmente.

Ello exige reparación y vigencia de la Constitución en varios sentidos: a) Reajustándose a los principios —derechos y fines— de la Constitución, a la *legalidad* y *jurisdicción* del poder, en su conquista, ejercicio, distribución y control, en particular con respecto a la transmisión del poder que sea de acuerdo al derecho fundamental de la Constitución. b) Reafirmarse en la creencia en la *legitimidad* política, tanto en la conquista como en la resistencia al poder ilegítimo, ya que la *legalidad* y *jurisdicción* constitucional generalmente es un presupuesto, a veces excepcionalmente, una consecuencia, del prestigio de la legitimidad. c) Dentro de ellas, adecuar el proceso político-electoral al programa y proyecto de la Constitución. Al derivar la calidad representativa del poder institucionalizado en la Constitución misma, la calidad constitucional es de por sí, representativa y refuerza su legitimidad permanente y duradera.

Tercera de Reflexiones de Gervasio

De acuerdo con este criterio de las calidades representativas, desde el prisma de la Ciencia política, puede formularse una tipología de los regímenes políticos de gobierno que combine aquellas.

a) *Gobierno legítimo en principio*, es aquel que según la creencia popular contaba con el título correspondiente para ejercer el poder. Este justo título para ejercer el poder de acuerdo con la creencia en la legitimidad democrática, consiste en la correspondencia entre Constitución y representación política idónea para elegir y consentir. Entonces, Gobierno legítimo es gobierno representativo, aquel en que el Poder establecido constitucionalmente se adquiere, ejerce, transmite, distribuye y se controla por representación política, siendo sus principios y normas aceptadas por la comunidad.

b) *Gobierno ilegítimo*: aquél en que el poder es conferido y ejercido, sea con "aparencia de título" que le confiere alguna investidura o que actúa contra el bien común, sea que lo haya conquistado por la mera violencia sin título constitucional alguno (usurpador) y que, pretende imponer los principios de su propio orden, pero a los cuales la comunidad no reconoce ni acepta. Cualquier poder ilegítimo jamás es representativo.

c) Entre ambos regímenes, tenemos una situación intermedia y provisoria sometida a la precariedad del tiempo, el *Gobierno prelegítimo* es aquel en que el poder ha sido conquistado por sí y ante sí, o conferido y ejercido en consonancia con sus propios principios y normas que el Pueblo —todavía— no acepta, pero que el gobierno ilegítimo con pretensiones de legitimarse respeta. Será legítimo porque no ha respetado la legalidad en la transmisión del poder, pero sus fines concretos son restablecerlas. Careciendo de legalidad sea como presupuesto de la legitimidad, sea como consecuencia de la misma (prelegitimidad), esta pretensión de legitimarse algún día que busca el reconocimiento espontáneo mediante el respeto de los principios, sólo puede consistir entre nosotros para la doctrina americana de la revolución, en una empresa restauradora de nuestra Constitución histórica violentada pero no abrogada, y por tanto, de su sistema representativo mediante cuyo funcionamiento quede reparado el poder representativo.

4º) Poder electoral, mayoritario y minoritario: *Descubrimiento de la cualidad representativa*

MATERIA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. — La representación política voluntaria mediante el consentimiento del Pueblo representado, sea por actos voluntarios y/o racionales, importa el descubrimiento

de la cualidad representativa del representante que consiste en tener *actitud de representar*. De otro lado, se encuentra en juego la expresión de la voluntad del pueblo y la ordenación de la raza del pueblo que, junto con el interés "nacional" —o intereses particulares de los grupos en la representación funcional—, constituyen su materia.

a) La representación política, se basa en el consentimiento y aprobación voluntaria —querida—, característica del Gobierno legítimo moderno. Este proceso representativo consiste en la participación del Pueblo en el poder político y de todos los ciudadanos o de una mayoría en ese poder electoral a través de la articulación e intermediación de los partidos políticos; ejerciéndose poder de autoridad, dirección y decisión (gobierno) por el grupo minoritario representativo, con la aprobación expresa o tácita de los restantes, actividad vinculatoria de sus actos para toda la comunidad.

Como la participación que es personal y directa de todos en el sentido de unanimidad no resulta posible en el proceso electoral, ante a quienes no pueden estar presentes y a los que hay que representar, la presentación de nuevo viene a ordenar la sustitución organizada en una participación indirecta (usamos el término, aunque esta sea personal y directa).

b) En el proceso electoral por esos motivos, la minoría que no ha podido estar presente, se encuentra representada en ese proceso por la mayoría que concurre y, además, actúa y encarna el poder electoral de las minorías, situación a la que se ha llamado representación involuntaria. Situación en la cual, la minoría no ha participado ni asistido al proceso electoral para nada. El poder electoral mayoritario representa voluntaria e involuntariamente a la minoría ausente y, el poder de autoridad radica en los elegidos por la mayoría.

c) Aquella representación política voluntaria manifestada por actos políticos de la inteligencia y la voluntad, de representar y representarse, de consentir y aprobar, presenta varios aspectos:

1º) De *consentir genéricamente* encarnada en los principios y dinámicas de la Constitución o "representación constitucional", en razón de su sistema representativo; v. gr. el Pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes... (art. 22), elegidos directamente por el pueblo y a simple pluralidad de sufragios (art. 37).

2º) De *aprobación y selección electoral específicas*, elegir y consentir, ya que en dicho proceso el cuerpo electoral elige a uno o un

conjunto de elegidos para que lo represente, "relación política electoral" y representativa, en cuya selección han descubierto la cualidad de representar del representante o su actitud de representar. Aquí es donde se aprecia la esencial función representativa de los partidos políticos en el proceso electoral porque el partido elige a los candidatos o elegidos y el pueblo (electorado) otorga consentimiento al partido; ambos, ponen en evidencia pública resultando la cualidad existencial representativa de los que van a ser representantes. Esto antes, durante y después de los actos electorales y en proceso en que son electos, encontrándose a los hombres políticos —generalmente— que pertenecen a una misma comunidad de valores, creencias e intereses. Representación "existencial" (FRIEDRICH) que viene a coincidir con la motivación psicológica de la representación como "pertenencia" (SARTORI), es decir, la representatividad.

d) Representación voluntaria e involuntaria. Representación política y proceso electoral no se identifican ni son la misma cosa, pero ambas están implicadas en el proceso representativo. Puede ocurrir —en un segundo caso— que la minoría naturalmente representada por la mayoría, se participe concurriendo directamente al proceso electoral con la esperanza que el mismo la transforme en mayoría representativa, aunque haya tenido una actitud opuesta, pero que al votar participa en la selección cooperando a poner en evidencia la cualidad existencial representativa de los elegidos. Ahora, en este caso, la minoría al aceptar participar en el proceso electoral efectivamente aunque desde la oposición (consentimiento genérico de la Constitución) para encontrar representantes descubriendo su cualidad representativa al votar por otros (aprobación electoral específica), tratase de una representación política operada en parte voluntaria y en parte involuntariamente.

Ello dependerá de si la minoría en cuestión está o no en abierta resistencia al sistema político en conjunto. Si no lo está, existe representación voluntaria por la concurrencia electoral aunque se vote en contra. Pero, si se encuentra en franca resistencia contra el sistema político o su funcionamiento, entonces, la representación es involuntaria. En este último supuesto, sería necesaria una solemne manifestación pública o declaración de abstención para que la auténtica representación política en el proceso resulte clarificada como opinión colectiva al no prestarse consentimiento y la consiguiente responsabilidad política deslindada.

Las relaciones políticas —de poder— que en el proceso electoral se concretan en las relaciones entre poder mayoritario y poder minoritario del electorado y elegidos, de representado y representantes, van a determinar lo que hemos llamado el poder representativo. El contenido o materia de esta representación es el de la decisión colectiva cuya determinación reside en manifestar la voluntad y la razón del pueblo.

La voluntad del pueblo en el resultado cuantitativo de la relación entre mayoría y minorías que se somete a una decisión colectiva y que consiste en expresar el consentimiento de la "representación voluntaria del pueblo". Mientras que, la razón del pueblo como ordenación racional se encuentra en el resultado cualitativo axiológico y teleológico a través de la razón preceptiva y normativa del poder de autoridad y, en donde reside la "razón y justicia del pueblo". En la primera, de acuerdo a la justicia igualitaria distributiva —progresión aritmética— y en la otra, con la justicia conmutativa —progresión geométrica—, son los dos objetos formal y material de la representación política en la relación de poder mayoritario y minoritario del poder representativo del pueblo.

El profesor K. LOEWENSTEIN define esta representación diciendo que "la idea de la distribución del poder está esencialmente unida a la teoría y práctica de la representación, así como a la teoría gubernamental que se basa en ella. La naturaleza jurídica (?) de la representación es que los representantes —cualquiera sea la manera de su investidura— reciben por adelantado el encargo y la autorización de actuar conjuntamente en nombre de sus representados, y de ligarse por sus decisiones colectivas... y en absoluto se puede equiparar elección y representación, aunque la elección es una técnica indispensable en un auténtico, es decir, no sólo simbólico, proceso de representación...". Por eso, vincula sistema electoral y voluntad del pueblo: "La idea del pueblo como detentador soberano del poder no es sino una estéril y equívoca hipótesis si las técnicas electorales, por medio de las cuales las electoradas determinan a los candidatos y a los partidos que deberán representarlos en el parlamento y en el gobierno no están establecidas de tal manera que el resultado electoral refleje honrada y exactamente la voluntad de los electores. El

sistema y las leyes electorales deben ser imparciales y absolutamente objetivos frente a todos los candidatos" y partidos¹⁸.

5. — FUNCIONES Y OBJETIVOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

La Ciencia política también, debe interrogarse ¿para qué es la representación? ¿cuál es su utilidad?, ¿para qué somos representados? Contestaremos con algunas de sus funciones y objetivos más importantes.

1º) *Legitimar la autoridad*

El fundamento del poder depende de su natural cualidad representativa que a su vez permite actuar al poder del pueblo por representación, asegura la igualdad y participación política, sustituyendo a los que hay que representar, presentar de nuevo porque no pueden participar y obteniendo así legitimidad (poder representativo); esa creencia y prestigio que importa el consentimiento del pueblo y que, atribuye el centro de imputación de los actos del representante (gobierno) al conjunto articulado en unidad (pueblo).

Así, la representación legítima depende de la creencia que tengan sobre ella los sujetos de aquella; y dicha legitimidad consiste en el consentimiento de todos los representados o su mayoría —sea absoluta o relativa— y de los opositores al representante —minoría o minorías—, siendo la representación política una fuente del poder de autoridad. La autoridad por su parte, es "una configuración de la verdad aceptada en la reverencia y en la fe, no comprendida todavía racionalmente, aunque el acto de aceptación en sí mismo constituye una cierta comprensión racional, a saber: la comprensión de la inherente e ineluctable necesidad de la propia autoridad" (FRIEDRICH).

Lo singular es la doble raíz de la legitimidad que, en este pueblo articulado y representado, la legitimidad e ilegitimidad de la representación, por tanto del poder representativo, depende de la creencia que sobre ella tienen los que la interpretan que, no son únicamente los representados que han estado de acuerdo con el representante, sino también aquellos que están en oposición al representante. La legítimi-

¹⁸ K. LOEWENSTEIN, *Teoría*, cit., p. 134.

dad de la representación política y aun excepcionalmente la legitimidad de algunos actos del poder ilegítimo, demuestran que la misma es fuente generadora de poder y en el caso de emergencia de un poder de autoridad prelegítimo. No obstante, esta creencia en la legitimidad democrática, fundamento de la vida política y del gobierno moderno, involucra la legalidad y juridicidad del poder, en su aspecto de representación constitucional.

2*) *Acto voluntad y razón del pueblo.
Crea gobiernos*

Hemos visto que, el poder electoral como relación representativa permite al pueblo a través de instituciones articuladoras, mediadoras e integradoras, los partidos políticos, una participación igualitaria del ciudadano en la formación del cuerpo electoral como en el mismo proceso: fundamentalmente, en cuanto a la materia de la representación política, manifestar la difícil voluntad del pueblo normalmente y encausar el proceso normativamente por la razón del pueblo. Al posibilitar el funcionamiento del poder electoral del pueblo que es poder de gobierno y representación, está creando un gobierno representativo. La política es una actividad generadora y creadora.

3*) *Pueblo sujeto de la representación y partidos
sujetos de la opinión política*

Al expresarse voluntad del pueblo y determinar su razón en un proceso electoral, la representación política está dando una imagen del estado de la opinión pública, en un momento con respecto a cuestiones culturales, sociales y políticas. Información, formación y formulación del juicio público (lógico) y más aun la actitud asumida por el grupo activo portador de ella, interpretando idea e imagen de esa opinión pública en un proceso electoral en el cual ambas —representación y opinión— pueden legitimar el poder, actualizando "valores" e intereses que la sociedad acepta u otros "valores nuevos" que pueden en el choque producir conflictos, demuestra la íntima vinculación. A todo lo que, por el proceso político se pretenderá dar solución mediante representación y representaciones, simbólica, existencial y constitucional.

Los partidos políticos siendo grupos sociales especializados que como factores de poder articulan una sociedad en unidad cual pueblo

para actuar representativamente (representar y representatividad del representado), participan en el proceso formativo de la opinión política. a) Informando del problema político hacen público sus propios juicios exteriorizándolos con la pretensión de que sean adoptadas —programa y estrategia partidaria— por la ciudadanía y el electorado. b) Frente a ellos reciben las opiniones políticas ya formuladas por otros grupos sociales también especializadas que, sometidas a la elaboración de su propio análisis crítico y cualifican hacia el juicio colectivo. En ambos casos, el partido político es un grupo activo del pueblo, portador y portavoz de opiniones políticas que determinarán motivaciones traducidas en actitudes probadas de sentido.

4) Comunicación y control

R. R. FAGEN de la Universidad de Stanford vincula la representación y participación política con la necesidad de comunicación en el sistema político. "El sendero de la comunicación es tan directo como cualquiera para abordar los problemas principales de la libertad y la restricción..." "Cuando los individuos se encuentran en una relación de poder o de influencia, necesariamente se encuentran también en comunicación"¹¹.

La representación política constitucional y su representación simbólica intervienen y facilitan el proceso de comunicación. Particularmente debido a la libertad de expresión y por otro lado, la conformidad o disconformidad sobre las reglas del juego político cuya concordancia se concerta en el proceso representativo. Desde la creadora facultad de pensar hasta la libertad de información esenciales para la vida política, siempre la representación cumple funciones de comunicación y transmisión del simbolismo idea-imagen, opiniones, significaciones y representaciones que expresan consentimiento o disconsentimiento.

Representación y comunicación, entran y permiten el control político que a partir de ambas se lleva efectivamente a cabo. LOEWENSTEIN dice que, "la conocida conformación triangular del poder —gobierno, parlamento, electorado—, en la cual al electorado le corresponde una función de control, como árbitro entre los otros dos detentadores del poder... del electorado como supremo detenta-

¹¹ R. R. FAGEN, *Política y Comunicación*, Bs. As, 1966, págs. 31 y 32.

der del poder... La supremacía de la Constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos"³⁸.

2) Responsabilidad política

La responsabilidad política es una consecuencia existencial de la naturaleza de la representación política de acuerdo a los objetivos y funciones expuestas. La responsabilidad política se presenta como el grado máximo y culminante de la actitud representativa, y por tanto, de la función de control político. Hay control político cuando realmente puede exigirse responsabilidad política. "El punto crítico de la función de control político yace en la posibilidad de exigir responsabilidad política. Existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada... el gobierno al parlamento, el parlamento al gobierno, ambos al electorado"³⁹.

Naturalmente que esta responsabilidad constitucional proviene de una raíz ética profunda, puesto que los actos de responsabilidad producto de las relaciones de conducta éticopolítica, están íntimamente unidos en las relaciones de poder y del poder por el contenido ético de la Política en cuanto a la elección de los medios y los fines, se materializan en la responsabilidad frente al poder y se institucionalizan en la idoneidad y en la responsabilidad constitucional del poder de autoridad.

Puede darse conducta responsable en múltiples ámbitos de la Política, veamos tres paradigmas. Conducta responsable al interpretar para emprender una generación argentina, cualquier "enmienda"⁴⁰ de nuestra Constitución histórica, la alteración del pacto fundamental, su carácter de símbolo de símbolos o, la programática y proyecto que ella importa frente al artículo 30, acto ético de la voluntad y la razón que determinará responsabilidad ética e histórica. Conducta responsable de la autoridad dentro del gobierno representativo con motivo de las decisiones que ha de elaborar. Un paradigma culminante de conducta responsable, es la "renuncia" como acto político de contenido moral, fundada voluntaria y racionalmente en motivaciones éticopolíticas.

³⁸ LOEWENSTEIN, *Teoría*, cit., p. 49.

³⁹ *Ibidem*, p. 70-71.

La responsabilidad política consecuencia de la representación, alcanza en consecuencia, a electores y elegidos, a representantes y representados, a la mayoría con respecto a su poder de decisión y a las minorías particularmente en su poder de control y oposición. Responsabilidad en tres ámbitos concatenados en que una puede importar la otra: responsabilidad técnica y funcional, personal y constitucional.

a) *Responsabilidad técnica y funcional.* El sujeto del acto por su conducta en razón del bien público, es responsable por cualquier iniciativa o decisión frente a otro afectada (responsabilidad personal), o bien, responsable en función de un proyecto determinado por pautas estereotipadas de conducta (responsabilidad funcional), conducta de la que responde ante un estímulo exterior, personal y funcionalmente. Naturalmente que estos aspectos de la conducta responsable están concatenados. Paradigma de técnica responsable se da en el grupo burocrático y en su cuadro jerárquico, donde en principio según una rancia tradición, el técnico o experto es responsable del inicio del proyecto pero no del resultado final, responsabilidad del político que toma la decisión, aunque la responsabilidad funcional pueda hacer entrar en juego una responsabilidad personal.

b) *Responsabilidad personal* ya no es la del técnico sino la del político —gobernante, legislador, estadista— que es responsable ante el pueblo que representa y según su conducta responsable ante la representación política sin mandato o instrucciones. Para ser conducta responsable tiene que adoptar o establecer en qué consiste su programa, en qué consiste el bienestar general y el interés público, accediendo en consulta al juicio de la opinión pública en abierta actitud. Con ese objetivo es que su primera responsabilidad con respecto al pueblo, está en tenerlo informado —publicidad— de todas las determinaciones del programa y proyecto que guiará su conducta responsable.

c) *Responsabilidad constitucional.* El programa y proyecto de una buena política que sea plenaria está en nuestra Constitución histórica que, planifica con elasticidad las decisiones que pueden solucionar los más complejos problemas sociales y económicos. Esa conducta responsable del político, cuyas pautas están institucionalizadas en la Constitución, la legislación y en su interpretación, cabe ahora llamada responsabilidad constitucional requiriendo la idoneidad (art. 16), a la que hemos hecho referencia con ejemplos en este tra-

baja. Dentro de la responsabilidad constitucional quedan funcionadas en una sola responsabilidad personal y técnica, por lo menos en eso consiste como intento de institucionalización: reglar en líneas fundamentales la actividad del representante y como consecuencia su responsabilidad.

Sin embargo, el político tiene un amplio margen de discrecionalidad tanto en el proceso político como en el proceso de gobierno con respecto a los actos políticos y a la toma de decisiones que quedan reservadas a su prudencia política e implica: 1º) Puede y tiene que elegir entre dos o más alternativas en la circunstancia; 2º) Puede aparecer un nuevo problema o una nueva solución no prevista, una renovación o creación; 3º) La decisión destinada por su significado a "resolver" dando soluciones, no debe por innovación provocar nuevos problemas que se tornen insolubles originando una cadena incesante de remedios declarados caóticos; 4º) La abstención también es una decisión representativa y responsable; 5º) La elección para tomar decisión no se realiza arbitrariamente, no debe ser irracional ni negligente, sino justamente fundamentada en actos racionales de acuerdo a la situación histórica. Se obra dentro de los principios constitucionales cuyos preceptos eliminan toda decisión arbitraria, irracional e negligente —aún de los controles de constitucionalidad—, determinando la conducta responsable institucionalizada del representante.

Consecuencias. — Las relaciones de responsabilidad determinan consecuencias no sólo para el representante sino también para el poder y su ejercicio.

1º) La responsabilidad del poder mismo y frente al poder, convierte al poder coactivo en consentimiento, en poder político, haciéndole en el primer caso perder poder ante los que no creen en su responsabilidad y, en el segundo aumentar la responsabilidad del titular del poder ante los que creen en su responsabilidad.

2º) A mayor responsabilidad mayor autoridad. Naturalmente, esto depende del creciente o decreciente sentido de responsabilidad en las relaciones representantes y representado; según muestran el modelo de responsabilidad común establecido en la sociedad o no; y por otra parte, de la fundamentación racional de la decisión política como conducta responsable, por ella, la exposición de motivos de un proyecto del poder ejecutivo en el mensaje o, la motivación que fundamenta una ley e ilustra su discusión parlamentaria y el voto fundado de un juez.

3º) La responsabilidad política aumenta la influencia social cuantitativa de los representantes y representado, en particular ante aquellos que es responsable el Gobierno representativo. Sin embargo, C. J. Friedrich agrega que la dificultad está en hacer efectiva esa responsabilidad, pues resulta más difícil exigirla cuanto mayor es el poder mayoritario que haya elegido al representante²⁹.

Esto explica que el sistema representativo de una Constitución y su supremacía, sea un sistema de articulación, intermediación, integración, comunicación, control y de responsabilidad.

6. — EL PROCESO POLÍTICO ARGENTINO

SISTEMA DE PARTIDOS. LEY ORGÁNICA.

El régimen constitucional alterado no permite saber antes del acto electoral que tan confuso se muestra, cuál será el régimen político que ha de tener la República, cuando por el contrario, los principios y fines de la Constitución indican que el proceso electoral debe adoptar el carácter reparatorio de nuestra Constitución histórica y, recién luego, el acceso selectivo al poder de los partidos políticos en el gobierno que ella instituye. En cambio, se ha dictado primero un decreto-ley que reglamenta los partidos políticos, cuando ese proceso político está indicando claramente a la inversa: 1º) Reparación institucional de nuestra Constitución y, nunca "enmienda" alguna; 2º) Dentro del sistema político de su régimen constitucional, adecuar estrictamente a él, la regulación jurídico-política de los partidos y la legislación electoral.

Devino en esa forma el proceso político desde 1955 a 1960, estando restaurada y vigente la Constitución, fundamentada en ella se proyecta la ley orgánica de partidos políticos n° 16.652 en 1964, sancionada por el Congreso nacional donde estaba representado el pueblo de la Nación y de las provincias a través de casi todos los partidos. Esta ley argentina de la república constitucional, además de ensayar la integración histórico-sociológica en el proceso, de acuerdo con la Constitución, establece las condiciones sustanciales para la existencia de los partidos políticos. Entre las cuales, se encuentra la "doctrina" que en la determinación de la política nacional promueva el bien público, a la vez que propague expresamente el sosténimiento del

²⁹ C. J. FRIEDRICH, *El Estado*, cit. págs. 360-344.

régimen democrático, representativo y republicano, y el de los principios y fines de la Constitución nacional" (art. 3º, b); a los que, la declaración de principios y el programa o bases de acción política "deberán ajustarse de manera formal y real" y "orientarán la acción del partido" (art. 22) ²¹.

En cambio, el reciente decreto-ley n° 19.102 de 1971, después de tomar de nuestro anteproyecto y reconociendo como modelo a la ley republicana 16.652 que no establecía "proscripciones ideológicas" (astracismo) sino un control de confrontación con la Constitución mediante debido proceso legal, ha dejado en el tintero justamente institucionalizar ese control republicano.

a) Por eso, ahora, la declaración y el programa o bases de acción política, no tendrán que contener los principios y, sólo los fines de la Constitución (art. 25), cuando son los primeros los que hacen a la forma de vida argentina y contienen derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, mientras los segundos carecen de fuerza normativa y preceptiva.

b) Suprime de nuestra ley 16.652 el encuadre de la definición de cuándo y cuál es la situación en que no se cumplen con los requisitos del artículo anterior (22) en su "doctrina o en su actuación" interna y externa, eliminando otra definición, la "concentración personal del poder" (art. 23, ley 16.652). De donde, estas fundamentales omisiones que desnaturalizan el modelo, dejan sin definición normativa cuál es la causa que hace a la existencia del partido, para pronunciar sentencia y, sólo queda en suspenso la inconstitucionalidad y el recurso extraordinario. Cualquier grupo social o factor de presión podrá ser reconocido como partido político. Por lo demás, aunque haya practicado la concentración personal del poder y, aunque una vez en el poder suprima el régimen republicano democrático y los derechos civiles,

c) Suprímese por otros decretos-leyes, la Justicia Nacional Electoral como fuero especializado del Poder Judicial que fue la que encausó el proceso electoral de integración política, aplicando la

²¹ Anteproyecto de Dictamen sobre Estatuto de los Partidos políticos. Cámara de Diputados de la Nación. Comisión de Asesoría Constitucional. Bs. As. 1964.

Ley Orgánica de los Partidos políticos. Mensaje n° 1204 y proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Cámara de Diputados de la Nación. Bs. As., 1964.

Ley de los Partidos políticos. N° 16.652. República Argentina. Ministerio del Interior.

Constitución estrictamente y defendiéndola. Sólo restituye la Cámara Nacional Electoral pero dejando la primera instancia supeditada a otros jueces que no son los jueces electorales naturales. Omite normas precisas del procedimiento electoral y del reconocimiento de los partidos²².

Para citar una opinión objetiva sobre nuestra ley n° 14.632, basta la del profesor Francesco LEONI quien entiende que pone punto final en la debatida cuestión de la regulación jurídica de los partidos y que supera a todas las normas que enumera en su libro. Dicha ley "es extensa, amplia y precisa. Dicta una serie de disposiciones de extremado interés, no solamente en la que concierne a la función y a los derechos de los partidos argentinos, sino también por lo que respecta a su influjo en la vida política nacional. Por otra parte, el trabajo a que fue sometida este texto antes de obtener la sanción definitiva de las dos Cámaras, indica cómo y en qué medida haya sido comprendida por el legislador que, al elaborarla, ha tenido presentes no sólo principios de carácter jurídico, sino también principios elementales de naturaleza social. La ley número 14.632 ofrece elementos que no pueden ser descuidados por el estudioso y que, en ciertos aspectos, pueden suministrar material de análisis a los que siguen el complejo proceso evolutivo a que se encuentra sometido, en el mundo moderno, el partido político"²³.

PODER ELECTORAL DEL PUEBLO Y LEGISLACIÓN ELECTORAL NACIONAL

Una sociedad se articula como pueblo por sus órganos naturales y grupos sociales que son los partidos políticos, como hemos ya visto. El pueblo es la fuente del poder que ejerce en acto y dispone "in habitu" del poder político, en él reside. Sin duda que, estando institucionalizado en nuestra Constitución, el pueblo y el gobierno, gobernantes y gobernados, deben ajustarse en su conquista y resistencia, en su ejercicio y distribución, en su control y transmisión a la misma Constitución y sus leyes. Por eso que, el pueblo dispone de tres formas de poder político, dos extremas y excepcionales, una normal y perió-

²² Partidos Políticos, Ley Orgánica (14.102, 14.104, 14.106. Dec. 3180/71). Rep. Argentina. Ministerio del Interior, Bs. As., 1971.

²³ F. LEONI, La regulación legislativa del partido político. Madrid, 1949, págs. 52 a 57.

dica: a) el poder revolucionario para defender su Constitución histórica; b) el poder constituyente para dictar —o reformar, no “emendar”— el código político más armoniosamente concertado, ejercido originariamente en 1853 y 1860; c) y el poder electoral, por el que decide una política, y quienes han de gobernar y representar, mediante el consentimiento o el disenso; por ello, es un poder de gobierno y representación.

La legislación electoral que distribuye igualdad y participación política y que regula el proceso electoral, tiene raíz constitucional, puesto que “el Congreso expedirá una ley general” (art. 41) y, si bien, contiene métodos sistemáticos (sistema electoral) y de organización territorial del sufragio, muchas veces dotados de conveniencia y oportunidad, no puede dejar de ser una ley con cierta permanencia y justa, ya que establece las reglas de juego del proceso político en la transmisión y constitución del poder.

Justamente, la ley n° 8671 de 1912 es el modelo argentino de ley general, justa y objetiva. Concertada de acuerdo a los principios y fines de la Constitución, previamente entre dos patriotas insignes los doctores Roque Sáenz Peña e Hipólito Yrigoyen con el apoyo moral de otro no menos insigne, el general Pablo Ricchieri —fundador del moderno ejército argentino— y, respaldados por el poder “in habitu” del pueblo, fue luego sancionada por el Congreso cuyos debates están llenos de enseñanzas sobre la materia²⁴. Resultará casi imposible a cualquier innovador obtener una mejor al modelo, prototipo y arquetipo en la distribución de la igualdad y participación política, conquistada por sucesivas generaciones argentinas en su probada aplicación.

- El principal objetivo de la ley Sáenz Peña no era —como se ha sostenido ahora— “insertar en el marco (1) representativo del gobierno a una de las fuerzas gravitantes que actuaban”²⁵ allá por 1910-1912. Por el contrario, el objetivo que regulan nuestros predecesores era que mediante una reparación institucional se pusiera en plena vigencia nuestra Constitución histórica, que demandaba el levantamiento de la abstención revolucionaria —en 1910 iba a estallar la revolución— y la participación igualitaria del pueblo argentino en

²⁴ S. V. LINARES QUINTANA, *Tratado de la Ciencia del Derecho constitucional*, Bs. As., 1970, tomo VII, n° 435, págs. 177 y ss.

²⁵ *Revisión constitucional y bases para la Legislación Electoral*, Ministerio del Interior, Octubre de 1957, págs. 23 y ss.

su poder electoral, llegándose en dicho proceso a "comicios honorables y garantidos".

La conferencia previa Sáenz Peña-Yrigoyen como la anterior —Figueras Alcorta-Yrigoyen—, ilustra sobre cuáles eran los designios históricos y sobre la justicia del sistema representativo de la Constitución. A la salvadad de Sáenz Peña de que el sistema proporcional no sería votado por el Congreso y que creía que el "pensamiento constitutivo de la Nación fue siempre el de que hubiera dos grandes fuerzas nacionales y nada más"; hízole presente Yrigoyen que él creía "debía darse representación eleccionaria a las minorías, como una demostración de mayor cultura". Recordó Yrigoyen fijar las "dos terceras partes para la mayoría y una tercera parte para la minoría —léase minorías en dicho régimen—, lo que aceptó (Sáenz Peña) sin más observación"²⁸.

Inexacto es también, como se está sosteniendo, que la proporción asignada por esta ley no satisface a "nuestra realidad contemporánea, porque ésta se manifiesta a través de más de dos tendencias". Por el contrario, demuestra aquella conferencia cumbre que no era así y que no es así, puesto que dicha ley fija un tercio a las minorías. La ley n° 8871 o ley Sáenz Peña que adopta los principios de universalidad, unicidad, secreto y obligatoriedad del voto, institucionaliza el sistema del voto restringido o limitado (lista incompleta) y el debate en el Congreso se inclina doctrinariamente a considerar al sufragio como un derecho funcional o derecho político. Este sistema electoral de la "lista incompleta" responde a la elección previa de los candidatos por los partidos políticos y, aplicado en un Estado federal como el nuestro en que cada provincia y la capital constituye un distrito electoral, permite la representación y control de más de "dos tendencias". Debido al sistema y a la organización territorial del sufragio por la Constitución, en un distrito podrá corresponder a una mayoría los dos tercios y a una minoría el tercio restante, pero en los diversos distritos pueden invertirse los resultados en cuanto a la mayoría y escrutarse hasta 23 minorías distintas —hipótesis extrema—. Puesto que el ciudadano vota por dos tercios de los candidatos a elegir, puede sustituir candidatos y el escrutinio da el triunfo a la mayoría de dos tercios en el distrito y tercio restante a las minorías en los diversos distritos.

²⁸ Hipólito Yrigoyen, Pueblo y Gobierno, Tomo I, volumen II, Bs. As., 1963, S. Enciclopedia Institucional, págs. 377 y ss. (V° escrito a Corte Suprema).

LA CONSTITUCION HISTORICA ARGENTINA

La Constitución argentina se defiende y está defendiéndose casi sola, con el mayor de los éxitos que podían preverse en este proceso político, a la par de incesantes voces y medulares alegatos que desde ésta e innumerables tribunas se han alzado y vienen a confirmar el acerto. Nuestra Constitución se está defendiendo por derecho propio, en virtud de que, aceptada por todos, goza de inmutabilidad esencial y existencial frente al estado de desconstitucionalización argentina, producto de la tergiversación de lo que es revolución y "enmienda" constitucional.

I. REVOLUCIÓN Y FUNDAMENTO

La Revolución, como derecho y como acto político en su ejercicio, es el recurso extremo de los pueblos mediante el cual hacen resistencia legítima a toda ilegalidad pública fundamental, en un proceso normal de reparación y en defensa de su Constitución histórica.

Una teoría de las revoluciones interpreta diversas concepciones del cambio histórico y cultural, social, político y jurídico²⁶; pero esta doctrina, hispanoamericana, a que responde aquel concepto integrador exige, para que haya revolución, que el acto de resistencia sea: a) Recurso extremo o última "ratio" del Pueblo como autor social y titular del poder político, a favor del mismo y nunca contra la comunidad, que en razón de la rectoría del derecho natural "nace del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno" (art. 33); b) resistencia que es legítima cuando se ejerce contra la violación del pacto fundamental manifestada en la reiterada alteración por el ejercicio del poder o del título, negaciones del bien público, dirigida entonces a la defensa de su Constitución histórica (art. 21), vale decir, de la Patria y del Estado; c) exige por último una Reparación institucional con la restauración de esa Constitución y no otra, que en ésta consiste el cambio legítimo revolucionario con respecto a la situación de ilegitimidad preexistente. Ilegalidad pública imperante que viene a cambiar en lo que debe ser con el restablecimiento de aquella Constitución histórica, quedando reparada la anti-

²⁶ M. A. CATTANEO, *El Concepto de Revolución en la Circula del Derecho*, Bs. Az., 1968.

jurisdicción circunstancial con la plena validez y vigencia del orden constitucional: normalidad y normatividad²⁷.

En consonancia con esta vigente concepción americana, resulta entonces, a contrario sensu, que el "facto" político de 1966 es un golpe de estado y no una revolución —ya conocidos ambos desde Aristóteles—, del que surge un poder de hecho que, al intentar juridizarse ha llevado a los juristas, desde 1960 hasta nuestros días, a soñar como "gobierno de facto", con la poco feliz fundamentación de Constantineau y Herrfahdt; lo que los politólogos consideran gobierno ilegítimo en Ciencia Política.

Sin duda es cierto, nada impide a un régimen que no sea falso y descreído el buscar legitimarse con el tiempo por su obra reparatoria —a veces a priori—, convirtiéndose en prolegítimo. Si sus principios y normas no son adoptados por el Pueblo, buscar ese reconocimiento de la comunidad en una empresa común de restauración de la Constitución histórica subalternizada como pacto fundamental y ley suprema, para llegarse al plenario funcionamiento del sistema representativo, con lo que quedará iniciada la Reparación institucional. Esta significación del proceso político normal frente a la anomalía desconstitucionalizadora determina en principio la imposibilidad de una reforma constitucional en la presente coyuntura argentina y los ineludibles métodos a seguir.

IMPOSIBILIDAD, NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE UNA "ENMIENDA" CONSTITUCIONAL

Con antelación a toda iniciativa de propuesta válida que formalizara enmiendas, establecimos las condiciones sustanciales y formales que integran una programática para la reforma: a) Reparación y restauración de la Constitución de 1853-69; b) debate público y proyecto político auténtico; c) elección de las dos Cámaras del Congreso que debe declarar la necesidad de la reforma como acto preconstituyente; d) acto constituyente de la Convención convocada al efecto (art. 30); e) el artículo 31 no puede ser modificado, en particular su última parte, porque él institucionaliza el pacto fundamental y federal.

Existe una inoportunidad sociológica y jurídica para que el pos-

²⁷ H. B. ORLANDI, *El Concepto de Revolución*, 4; *id.* *ib.*, págs. XXVI y XXVII.

ble, y menos aún el gobierno, inicien una reforma válida y legítima. Ambos deben promover la vigencia efectiva de la Constitución histórica¹⁹, condición ineludible que ahora interpretamos en concreto.

1) En consecuencia, no es viable e irritante nulo el ejercicio del poder constituyente, sea originario o instituido, durante el régimen político existente y antes del proceso electoral. Método decisivo este último, de legitimidad y jurisdicción, únicamente mediante el cual debe intentarse en la circunstancia presente, con la elección de un gobierno constitucional, restaurar la Constitución que ha sido subvertida pero no abrogada.

2) Es obvio que tampoco las Fuerzas Armadas o el poder ejecutivo "sul generis" pueden iniciar el proceso reformador y la válida elaboración de un proyecto político que contenga las enmiendas. De otra parte, menos aún durante la vigencia del estado de sitio y por el mismo poder ejecutivo, como sostiene la más selecta doctrina. El citado poder ejecutivo del régimen no puede tomar la decisión fundamental en el acto preconstituyente de declarar la necesidad de la reforma —total o parcial—, reemplazando al Congreso Nacional que representa al Pueblo y a las Provincias.

Previamente, la subalterculación en que el régimen pretende colocar a la Constitución y los propósitos endebles de enmienda, lo sitúan en entredicho con una reparación institucional, siendo el primordial factor negativo para alejarse el carácter de prelegítimo al ser cuestionado, objetivo del que algunos jefes del gobierno parecen hacer méritos.

3) Aunque haya querido ponerse en juego, resulta innegable que se trate de poder constituyente originario o no reglado por el artículo 30 —añadiéndose en los dictámenes, proyectos y bases a reformas parciales— y que deba votarse en comicios el restablecimiento literal de la Constitución. Puesto que la Constitución, siendo la histórica, dispone de suficiente legitimidad desde su sanción e inmutabilidad esencial y existencial y habiendo sido propuesta a un estatuto provisorio e insuficiente a todas luces, a pesar de la alteración, no ha podido ser abrogada. Sólo hay que restaurar su plena vigencia derogando aquel estatuto y todo ordenamiento que se le oponga.

4) Plebiscito. Descartado que en la presente circunstancia, no

¹⁹ Véase: *La Constitución argentina y el Caudillo de estruendo*, "La Ley" 11 de noviembre de 1970, año XXXIV.

existiendo Congreso, pueda convocarse una Convención reformadora, tampoco es utilizable el plebiscito, en virtud del artículo 22, aunque se lo califique forzosamente de "referéndum" constitucional-legislativo; ya que de plebiscito se trata en sus dos direcciones: acto constituyente cuando el Pueblo decide sobre una Constitución y acto político de manifestación de confianza en un hombre o a un régimen político²⁸. Si los primeros procedimientos son anticonstitucionales en el orden nacional, el último sentido, además de impracticable por falta de costumbre electoral, consagraría la ilegitimidad del régimen.

Hablamos de plebiscito porque para ser referéndum constitucional este procedimiento semidirecto o semirepresentativo tendría que estar institucionalizado en nuestra Constitución, que justamente erradica a ambos por el sistema de la representación del Pueblo. Tanto es así que recién ahora se propone "introducir el referéndum sólo para el caso de enmiendas parciales a la Constitución", aptativo por parte del Congreso (II, 13^o, Proyectos y Bases). En cuanto al método del "decreto-ley", por gran absurdo no merece consideración alguna.

En cambio hay una verdad, es "exacto que la Constitución, considerada como un todo orgánico, posee todavía (?) una indudable aptitud para ser el instrumento rector de la vida nacional. Lo cual implica un hecho poco menos que asombroso (?), atribuible a la clarividencia y sabiduría de quienes concibieron sus bases hace más de un siglo" (II, 3). El asombro es nuestro por no habérselo comprendido así desde siempre.

2. NUESTRO ESTILO DE VIDA ARGENTINO Y LA DISCONSTITUCIONALIZACIÓN

Al subalternizarse la Constitución en 1956, esto nos ha conducido a la anárquica y caótica situación actual cuyos resultados están a la vista, arrojando un deficitario balance, alarmante para el país, que es necesario analizar con espíritu constructivo para reparar. Al estado en que superviven los argentinos y sufre la Nación, se suma la pérdida de su patrimonio cultural, económico y financiero, el deterioro de nuestro patrimonio simbólico y del prestigio internacional de que otrora gozara en el concierto de las naciones del mundo.

a) La política de la Constitución, que es la buena política, sitúa el orden moral por encima de lo material, desviando al orden político

²⁸ Véase: *Formas Semidirectas de Democracia*, II y III, "La Ley", tomo 38, págs. 925 y 948.

y de éste, el orden económico. La actual crisis nacional es prioritariamente un gran problema ético y político de inestabilidad constitucional y no económica —a lo sumo financiero—. Sin estabilidad política no pueden lograrse las soluciones en el orden cultural, social, económico, financiero y lo que es más, monetario. Hasta la moneda, su inconvertibilidad o no, dependen de la vigencia y programa de nuestra Constitución. Para notar la falta de orden, basta el estado de subversión moral y social: a la violencia instaurada desde arriba, la violencia desatada desde abajo como respuesta. El sistema social no puede nutrirse sólo de conflicto, precisa del consenso y de la cooperación, ambas de la integración; por lo que hay que recuperar el prestigio perdido.

Con una reparación institucional, que consiste en la restauración de nuestra Constitución histórica, la comunidad de conciencia y la conciencia nacional de la comunidad será la de la Nación. La organización del Estado federal funcionará en plenitud restituido el poder político al Pueblo, su auténtico titular, el sistema de derechos humanos en vigencia garantizada, el Congreso nacional su representante, las provincias con sus legítimos gobiernos, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, serán los poderes de la Constitución.

Para que esa Reparación llegue a ser fundamental es necesario dar primacía al orden moral de la Constitución. No comenzar por negarlo con la generalización e institucionalización del juego en toda la República: los medios deben ser tan altruistas y dignos como los fines de bien común. En el orden político, el Ministerio del Interior debe recuperar como órgano de la política y no de la represión el poder de que disponía otrora para cumplir con su función de primero entre pares. Sólo una serie racionalizada de drásticas medidas éticas de justicia y económicas que restituyan consensos han de preceder a la Reparación institucional.

El acuerdo nacional anunciado debe ser realmente grande como una solución del principio ético, una verdadera convocatoria y conciliación nacional más que "acuerdo", unión y no mera salida comprometida que pugne con nuestro estilo de vida moral y democrática.

Primero. Para su eficacia verdadera, será necesario no transigir con nada de lo que fue justamente condenado ni aplicar de nada de lo que fue legítimamente sancionado. La exigencia de comicios honorables y garantidos no se compete en política si no está precedida de la ausencia de acuerdos entre partidos o fuerzas políticas que

tienen distintas doctrinas y que extraviarían el juicio público como lo ha demostrado nuestra historia inmediata. Una reorganización amplia de los partidos políticos que puede llegar al propio estado de asambleas si es necesario, para que la convocatoria esté nutrida por el aporte de las generaciones que prestaron grandes servicios a la patria y por el ingreso de una nueva savia de las juventudes argentinas.

Segundo. La unión nacional debe ser una controversia de doctrinas más que de personas en forma piramidal cuya cuspide fuera la presidencia. No hay que intentar ninguna clase de continuismo y descartarse las precandidaturas oficiales, comprometiéndose a ello, ni reparto alguno del poder político de la Constitución mediante vanas esperanzas de dignificar candidatos o autoridades: si no el remedio sería peor que la enfermedad. A nadie se le puede ocurrir que para presidente esté indicado un militar oficialista, para vicepresidente un determinado político, o que se distribuyan las gobernaciones, senadurías y diputaciones. La tolerancia política de la Constitución, que acepta adversarios pero nunca enemigos, no puede interpretarse transigir con nada de lo que fue justamente condenado.

Tercero. Desistir de toda "enmienda" por el momento a nuestra Constitución histórica que por este carácter la haría vana; hemos asistido a los mayores desastres antinacionales para juzgar que puede haber acierto en una reforma. Abandonar las veleidades de "modernización" del texto porque en realidad "no guarda relación inmediata con la funcionalidad de los órganos del gobierno"; a éstos deben hacerse funcionar bien los hombres y fuerzas políticas en misión de estadistas.

Para los cargos electivos, sin pretender unificar las representaciones, el período presidencial correcto es de seis años sin reelección inmediata. La uniformidad y simultaneidad de elecciones afectaría la forma republicana y representativa que ambiciona lo más y no lo menos democrático; alteraría además el funcionamiento del sistema político de la Constitución, los controles ya establecidos y la periodicidad, con lo que se abonda la desconstitucionalización, quedando clausurada la probabilidad de predicción política entre un acto electoral cercano a otro que tanto hacen a la marcha de una buena política y del gobierno. Dejar de aumentar el número de legisladores y de dietas, con adecuación de las Constituciones provinciales, pues si

se altera el pacto federal ésta sería una vía confusa para restituirlo. Querer mejorar la eficacia del funcionamiento del Congreso, la formación de las leyes y del presupuesto, por vía de la reforma con tinta y no mediante una buena política de la Constitución es ingenuo, todo está preferentemente contemplado en ella; y en particular, desiste de importar "organismos regionales" o "consejos" (que por otra parte podrían incorporarse mediante leyes y acuerdos interprovinciales), sistemas de partidos o electorales de otros países en los cuales muchas veces ya han fracasado estos institutos.

Una Reparación institucional en cuanto al método representativo, en cambio, exigiría, dada la especial coyuntura argentina por esta vez la simultaneidad restauradora de la Constitución en una sola elección y nunca precedida de comicios municipales, pues esta táctica piloto no se compadecerá de su programática. Esto bajo el imperio de nuestra probada ley electoral N° 8871 de 1912 y sus adecuaciones al presente proceso.

b) Ante propósitos y extraños, para apreciar la prioridad del orden político de nuestra Constitución histórica que determina el acrecentamiento del prestigio internacional, basta un solo paradigma: el Reino Unido de la Gran Bretaña nunca accedió a la devolución de las Islas Malvinas, a pesar del reclamo histórico. Bastó que se anunciara una mera salida electoral, que aún no es solución política, para que acordara tratar un sistema de comunicaciones entre las Islas y el continente. Piénsese lo que ocurriría con la reparación y restauración plenaria de nuestra Constitución histórica ante un Estado que dispone de la suya; estaríamos ante el mundo en condiciones legítimas de reclamar esa devolución con éxito.

3. Nueva Constitución Histórica y su INDEUTANILIDAD

La Constitución histórica argentina goza de inmutabilidad esencial y existencial que arranca de su especial legitimidad política recibida de los actos preconstituyentes y del acto constituyente originario desde su sanción, legitimidad que hasta ahora conservan entre nosotros. Actos preconstituyentes como la cadena de pactos federales, el Tratado Litoral de 1831 y el Acuerdo de Gobernadores de San Nicolás de los Arrugos, institucionalizados en el artículo 31, a través del Pacto del 11 de noviembre de 1859 —San José de Flores— como el artículo 104 y además, legitimidad del sistema federal y republi-

cano sancionado por el acto constituyente del Soberano Congreso, jurándola los pueblos.

Definida por los padres de la Constitución como el *pacto fundamental* e integrada por el código político escrito y único de 1853-60, que del Estado federal argentino fue el acto de fundación. Desconocer la inmutabilidad del pacto fundamental es destruir la Constitución histórica e importa disolver al Estado, para dar origen a otro posible Estado que no podemos prever cuál será y si coincidirá con nuestra Historia, para lo que la Nación se formó.

Sin duda que esa inmutabilidad no significa que la Constitución no puede ser reformada, ya que no es una Constitución pétrea ni eterna, significa que por su filosofía e historia no debe ser reformada sin más, pues no puede abdicarse de lo que fue legítimamente sancionado. Además, significa que no puede enmendarse sino por el poder constituyente del Pueblo instituido en el artículo 30. Sus autores no intentaron dominar la Historia, inmovilizándola, ya que la Historia es el cambio en la continuidad de la vida humana y con el tiempo, pero jamás vale este precepto como norma justificadora o motivación por sí sola de cualesquiera reforma. Si bien en principio sólo establece el procedimiento rígido para ella, protege con sus exigencias de inmutabilidad que sean las generaciones argentinas quienes la comprendan y valoren, cuya representación simbólica está bien declarada en el *Prólogo* destinándola a asegurar los beneficios de la libertad para nosotros (eterno presente) y para nuestra posteridad.

Los autores de la Constitución no cerraron ningún camino en la marcha de nuestra sociedad, dejaron advertido implícitamente que el cambio revolucionario motivado en su violación o alteración consiste en restaurar esa Constitución histórica, nunca en derogarla o enmendarla. Si la Constitución fue subalternizada hay que ponerla en plena vigencia mediante una Reparación institucional y no buscar el espacio fácil atajo de justificarse atribuyéndole la culpa nuestra o ajena.

Revolución constitucional. Cualquier revolución, que siempre exige el cambio histórico, no consiste para los americanos en reformar la letra del texto y encontrar una solución técnicojurídica de somática eficacia, sino que reside en la adecuada legislación y en una moderna interpretación por legisladores y jueces que la plasticidad de nuestra Constitución permite e impulsa a reparar dentro del orden constituido. La Constitución histórica y su código político es una

magnífica obra de Ciencia Política que posee la máxima eficacia técnica²⁰.

4. LA CONSTITUCIÓN COMO PROGRAMA REPARATORIO Y EL PROYECTO DE UNA BUENA POLÍTICA

La Constitución material, desde 1853 hasta ahora, e integrada en el código de 1853-1860, son las que conforman la Constitución real argentina y que consideramos nuestra Constitución histórica.

a) En esa perspectiva histórica, la Constitución nacional es el pacto fundamental del Estado, su ley fundamental de organización: República, derecho natural y sistema de derechos humanos, el Evangelio, la nacionalidad argentina y el pacto federal, constituyen la esencia y contenido de la inmutabilidad.

b) Para el mundo de nuestras representaciones nacionales, nuestra Constitución histórica es el símbolo de los símbolos que en ella se integran: Bandera, Himno, Escudo y Prólogo.

c) Esta Constitución es ley suprema de la Nación con prelación sobre todos los otros ordenamientos coordinados en virtud de ella en el orden jurídico argentino.

d) Por último, nuestra Constitución histórica, en la dinámica de la realidad nacional y de su pueblo, es el programa reparatorio y el proyecto de una política: una doctrina de gobierno que está bien señalada en la Constitución, con los mejores aciertos de la sabiduría humana, siendo el código político más armoniosamente concertado.

La Constitución histórica así juzgada por la cadena inexorable del tiempo planifica con ajustada elasticidad el orden ético, político,

y económico en la actual realidad argentina contemporánea, proyectando coincidir al país real con el país formal, proyecta armónicamente para el futuro la empresa común del Pueblo, encerrando en su gran programa la solución de los más complejos problemas sociales. Para su realización únicamente hay que percibir clara y sencillamente al sistema político que sustenta. Sistema constitucional que orienta, ordena, organiza, simboliza, legitima, legaliza, habilita prever y prevenir, cuando no adelantar predicciones; sólo hace falta una buena política ya proyectada.

Y una buena política es la de la Constitución histórica, una apli-

²⁰ Mem: La Constitución argentina y el Cambio de Estructuras; supra 24.

tica basada en el único programa argentino de cambio como es el suyo, que no consiste en enmendarla sino en volver a ella, buena para el presente y para todo tiempo. Reparación fundamental es la política de la Constitución que le hace falta a nuestra Patria para conjurar los males que la aquejan en esta encrucijada y obtener su grandeza²¹.

III

EL FUTURO DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

1. REGIMENES Y SISTEMA POLÍTICO

La Ciencia Política como toda ciencia que pretende generalidad y universalidad, en cuanto "ciencia del poder" formula consideradas tipologías de los sistemas políticos y de los regímenes de gobierno, atendiendo a una visión de estabilidad del orden político: en regímenes autocráticos o autoritarios (dictadura) y democracia constitucional. Al mismo tiempo que, las más modernas considerando que el sistema de partidos políticos determina la naturaleza de todo el sistema político, lo hace en regímenes constitucional-pluralista o sistema de partidos múltiples —de la democracia constitucional—, y de otro lado, régimen de partido monopolístico del sistema totalitario (soviético), amén del caso del partido único y del partido dominante²².

Por su parte, la Ciencia del Derecho ha puesto énfasis en una clasificación jurídica que naturalmente tiene en cuenta la circunstancial inestabilidad del orden jurídico-constitucional. Se fundamenta para ello, en la teoría germana del estado de necesidad o derecho de necesidad a favor de los gobernantes por oposición al derecho de resistencia a la opresión —ecolástico y francés—; (DARTHELEMY) y se fundamenta también en una no muy feliz interpretación de la anglosajona doctrina "de facto", para cuya interpretación la emergencia limita o suspende la regularidad con respecto a la supremacía de la Constitución, cuando más bien está destinada a distinguir entre usurpador y funcionario de facto. Esta clasificación enfrentaría al go-

²¹ Juristas en Defensa de la Constitución Nacional. Ciclo de Conferencias dadas bajo los auspicios del Centro de Estudios Políticos para la Joven Argentina. Bs. As., 1971, págs. 165/174.

²² C. J. FREDERICH, *El Hombre y el Gobierno*. RAYMOND ARON, *Democracia y Totalitarismo*.

bierno "de iure" o de derecho que es el gobierno constitucional, con el gobierno "de facto" o de hecho que dicha doctrina "justifica el reconocimiento de la autoridad de gobiernos establecidos o mantenidos por personas que han usurpado la autoridad soberana del Estado y se afirman por la fuerza y las armas contra el gobierno legítimo". De hecho, porque está fuera o contra el derecho (GEMMA).—surgiendo de un golpe de Estado— representa un paréntesis entre el anterior gobierno legal y el que pretende constituirse según un nuevo ordenamiento (GRÖPPALI); y el punto de arranque es el principio de la legalidad: irregularidad legal en la transmisión del poder (NOEL-HENRY).

En cambio, constituye un anacronismo y autodenominación ficticia, la expresión "gobierno revolucionario" porque ningún gobierno puede ser revolucionario en cuanto a su propia naturaleza, estructura de organización y dinámica gubernativa, puesto que todo gobierno pretende ejercer el poder y conservarlo al igual que un orden político y jurídico; a lo sumo, será un gobierno provisional surgido del acto revolucionario. Su legitimidad política dependerá del consentimiento del pueblo y de su propósito de volver a restaurar la Constitución subalternizada; entonces, gobierno ilegítimo o pre-legítimo en la tipología que nosotros adoptamos (supra: I, 4-8').

2. Régimen político anacrónico

La República Argentina como esta expresión lo significa, tiene un régimen político republicano-constitucional que no es solamente de gobierno sino una forma de vida, naturalmente dentro de la tipología democrático-representativa del sistema de partidos políticos y con una organización de Estado federal, en que el poder político reside en el pueblo de la Nación.

Oportuno es resaltarlo, cuando se está dejando de lado el símbolo de la "República" y se oye sólo mencionar a "Argentina" como si fuéramos únicamente un país de los siglos XII ó XIII. Para ello, debemos comenzar por poner énfasis en nuestro sistema republicano. Véase, obviamente literario o "informal" como régimen de gobierno, es por nuestra Constitución histórica como por el estilo de vida ar-

²² A. CONSTANTINEAU, *Tratado de la Doctrina de Facto*, cap. I, pág. 10.

gentino, republicano-constitucional. ¿En qué consiste este nuestro sistema de vida republicano?

a) El poder político reside en la comunidad articulada como Pueblo por intermedio de los partidos políticos y esto bajo todas sus formas de poder revolucionario, poder constituyente, poder electoral (representativo) y del poder de autoridad o gobierno tripartito. Más aún, institucionalizado y reglado el poder tanto para dirigentes como dirigidos, para gobernantes y gobernados, Pueblo y gobierno, están subordinados a cumplir con la supremacía de la Constitución; ello también, para la transmisión del mismo poder y cualquier proyecto de reforma constitucional o ley electoral, sean legítimas y gocen de validez jurídica.

b) Define asimismo nuestra forma de vida republicana, el derecho natural fundamento de los derechos humanos; un sólido sistema que hace surgir los derechos civiles, incluso los políticos y sociales (aprox: II, 3-4).

c) Siempre la República constitucional contemporánea es una democracia, pero no siempre toda democracia alcanza a nutrirse de vida republicana. Requiere para ello el imperativo principio de la virtud política republicana que consiste en un estado psicológico de conciencia residente en la conducta moral de la clase dirigente y en un altruismo patriótico; además, en el respeto a las leyes y a la Constitución. Actitud colectiva en concordancia al bien común público más que al bien propio de cada uno. Este es el principio que hace obrar a una república, infundiéndole su savia ética para marchar hacia la grandeza.

Cuando existe como entre nosotros un estado de corrupción, hay corrupción del principio y el mismo régimen de gobierno está corrompido. El régimen se corrompe tanto por exceso de oligarquía como de demagogia, si no recibe legitimidad prestada por el consentimiento del pueblo —ni siquiera prelegitimidad— por falta de juridicidad constitucional; y los gobernantes atienden únicamente a su juego político o a sus propios intereses, o a ambas. Porque, los hombres no pueden adoptar como valor supremo la concupiscencia pecuniaria en una economía de abundancia, menos aún en una economía de miseria; corriéndose el peligro de transmitir corrupción de una generación a otra, tal como le ocurrió al bajo imperio romano. Cáncer fatal este de

la corrupción moral del régimen para el que sólo queda un primer remedio: la restauración de nuestra Constitución histórica y la reparación fundamental.

3. FUTURO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL REPRESENTATIVO

Estos son los grandes problemas republicanos —y no otros— que sobre el régimen político argentino, tendrá un futuro gobierno y que gravitarán sobre su legitimidad y legalidad constitucional. El futuro debería ser un gobierno representativo o gobierno legítimo del régimen político republicano-constitucional, para que pueda sin que se ponga en tela de juicio su justo título, realizar la empresa arquitectónica nacional de la reparación. Este es el presupuesto fundamental para la solución de otros problemas culturales, sociales, económico-financieros y militares que nos agobian. Sin embargo, la "enmienda" constitucional del "estatuto fundamental", el sistema de partidos y electoral instaurado, vale decir, el proceso electoral desatada, obliga a que los argentinos se hagan trascendentes interrogantes: ¿Cuál será la verdadera naturaleza del futuro gobierno? ¿El gobierno resultante de los posibles comicios será un gobierno representativo legítimo del régimen republicano-constitucional? ¿Qué obstáculos existen para ello y qué actos políticos fundamentales pueden requerirse para remover esos obstáculos y empezar realmente el proceso reparatorio?

Contestarse estos interrogantes importa recurrir al desarrollo del proceso político-electoral, mediante —también— la descripción de los propios actos de gobierno que comienzan por negarse su prelegitimidad, puesto que hacen alusión a la "institucionalización" de un próximo "gobierno de transición", precedido el acto electoral por "acuerdo de coincidencias". Cuando el único gobierno conocido que no sea el ilegítimo o el "de facto", es el constitucional representativo que desde luego no puede estar condicionado sino a la Constitución histórica, por acuerdo previo alguno, todo lo cual, está poniendo un signo de pregunta sobre la naturaleza del futuro gobierno.

a) Nuestra construcción histórica

El proceso político ordenado claramente siguiendo la prelación de nuestra Constitución como gran programa y proyecto de una buena política, consiste en: 1°) la restauración integral de ella, mediante una

reparación institucional y jamás "enmienda" previa alguna que debilite su régimen republicano-constitucional; 2º) dentro de su sistema representativo, adecuarse estrictamente a él, toda la dinámica social reparatoria y la futura transmisión del poder: la regulación jurídico-política de los partidos y la legislación electoral. Ante tan sencillo ordenamiento, se ha hecho todo lo contrario que en nada beneficia al actual gobierno poniendo en entredicho su propia prelegitimidad y pretendiendo convertir el proceso político en un mero embretamiento electoral de transferencia de responsabilidades, sin base de sustentación constitucional.

Sin base de sustentación constitucional porque es prelegítimo todo gobierno que tiene por finalidad la restauración íntegra de nuestra Constitución histórica. Sin fundamento constitucional puesto que éste ha sido puesto en entredicho por un decreto llamado "estatuto fundamental" que contra la casi unánime opinión pública de la república y en usurpación del poder constituyente del pueblo, "establece disposiciones temporarias que contribuirán al perfeccionamiento y estabilidad (1) de las instituciones republicanas"; cuando, por otra parte, si son temporarias, además de alterar el sistema constitucional, no permiten y menos conjuntamente un proceso político-electoral ordenado sólidamente y estable, ya que al encontrarse condicionado extraconstitucionalmente, su vigencia futura depende en el tiempo de otros actos políticos fundamentales.

"El ejercicio del poder revolucionario... se ha propuesto restituir la soberanía al pueblo" (considerando), que precisamente siempre la tuvo, puesto que el Pueblo es el depositario del poder que ejerce en acto y conserva "in hábita". No puede restituirse lo que no se tiene, el pueblo ha perdido circunstancialmente el gobierno representativo, pero no el poder político. Se debe restituir únicamente el gobierno al pueblo previa restauración de la Constitución (art. 38).

Finalmente, se procura entre otros "jerarquizar y brindar coherencia a la labor parlamentaria" (1), todo ello para superar "graves disinteligencias internas e inestabilidad política" (1). Esto se va a conseguir en la letra, restándose dictar la ley al pueblo por intermedio de sus representantes y a las provincias, mediante un "procedimiento de urgencia" que es más bien emergencia y, la sanción a comisiones internas por delegación legislativa (art. 77, inc. 7º), cuando la más selecta doctrina no admite esta delegación. ¿Por qué no "brindar" pre-

dencia o lentitud que afirma la seguridad jurídica a los habitantes? Cual sea el auténtico fundamento que no se percibe, en todo caso, sea celeridad o prudencia política, depende del mismo Congreso —no del parlamento— y de la naturaleza de los asuntos a legislar; y nunca tanto del poder ejecutivo que ya es constitucionalmente presidencialista, unipersonal y federal, cuyo poder se acrecienta ahora sobre la Constitución. Tanto la teoría como la técnica del Congreso, mediante la introducción de estos procedimientos de formulación y sanción de las leyes y del presupuesto sometidos a plazos judiciales de 30 y 15 días (arts. 67, inc. 7º y 71), quedan convertidas en un paradójico litigio curialesco con el uso de telegramas colacionados, para evitar el vencimiento de los términos.

b) SISTEMA REPRESENTATIVO Y ELECTORAL.

1. Nuestro ALBERDI sostenía que los sistemas electorales son la llave del sistema representativo: elegir es discernir y deliberar²⁴. Dicho sistema representativo de la Constitución completado por el sistema mayoritario-minoritario de los tercios, combina adecuadamente el principio de representatividad con el proceso electoral en el funcionamiento armónico del régimen republicano.

Combina adecuadamente la periodicidad republicana con la periodicidad de los actos electorales —a que se opone la simultaneidad de elecciones—, a todos ellos con el principio institucionalizado de la unicidad del voto que requieren el acto político único de decisión colectiva irreversible.

Combina más que adecuadamente, la distinta naturaleza de cada representación con la elección directa o la indirecta. La de primer grado, directamente por el Pueblo y a simple pluralidad de sufragios, para diputados que representan al pueblo de la Nación; la de segundo grado, por los Estados provinciales de sus dos senadores que representan a la Provincia. Especialmente, la de segundo grado del "presidente de la Nación" y vicepresidente que es la representada; elegidos por el pueblo y por la nación mediante la organización de "juntas de electores" o sea, por el colegio electoral que respondiendo a la representación de la Nación-Estado integrada por provincias, constituyese en una

²⁴ J. B. ALBERDI, *Obras Completas*, tomo 7, pág. 66.

descentralización-distribución federal del poder electoral y del cuerpo electoral.

Este sistema funcionó así siempre eficientemente y con toda eficacia, puesto que no le observamos ninguna falla que no sean las propias del juego político, haciendo verdad que "elegir es discernir y deliberar". Si el poder electoral del pueblo es de gobierno y presentación, elegir y consentir, determinar una política; el sufragio y su acto político (votos) como acto de aceptación requiere de la mayoría-minoría para elegir y consentir en la elección directa o de primer grado; pero también, de acuerdo con la naturaleza de la representación, recurre a la de segundo grado —legislaturas y colegios electorales—, para discernir y deliberar la prudencia política. En consecuencia, estuvo siempre haciendo posible la auténtica formación de la voluntad del pueblo (elegir, consentir) y la ordenación de la prudente razón del pueblo (discernir y deliberar). Ambos responden unívocamente a los principios de participación y justicia igualitaria.

3. "Enmienda" constitucional de la representación. — Lo que reviste mayor gravedad institucional, es la alteración de aquel sistema representativo, tanto para el futuro gobierno como para nuestro estilo de vida republicana. El desarrollo inverso que se quiere imprimir al proceso, las omisiones substanciales en que ha incurrido el decreto de partidos políticos, a pesar de transcribir casi literalmente la ley republicana n° 18.652 de 1964 (supra: I, 6) y, el procedimiento electoral del "ballotage" importado de Francia, de un modelo de la cultura occidental pero otro Estado unitario distinto al nuestro, ahondan la desconstitucionalización argentina, la crisis de legitimidad y seguridad jurídica; y sin duda, este producto será de la alteración del sistema representativo y electoral de la Constitución. El poder electoral del pueblo como poder representativo y de gobierno quedan trastocados; el primero cumplirá su función de creación del gobierno, pero éste carecerá de auténtica representación constitucional, simbólica y existencial. Todas estas anomalías gravitarán negativamente hasta lo imprevisible en el carácter republicano-constitucional de ese futuro gobierno y naturalmente en el sistema de vida argentina.

1°) La duración de los representantes y las reelecciones del presidente y vicepresidente, 4 y 8 años (arts. 42, 48, 77);

2°) La simultaneidad de elecciones nacionales y provinciales (arts. 42, 48, 105 y otras);

3°) La elección directa de tres senadores como la del Presidente y Vicepresidentes de la "Nación", en distrito único, por la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, cuyo "procedimiento" a seguir determinará la ley si ninguno alcanza en mayoría absoluta (arts. 46 y 81) ²⁴.

La duración de los representantes unificados está en oposición a la periodicidad republicana e impide la renovación del Congreso de acuerdo al cambio histórico y a los movimientos de la opinión política. Mientras que, la reelección presidencial hasta convertir el período en ocho años nos remonta a las prácticas del ancato; influencia directa del presidente en su reelección.

La simultaneidad de los actos electorales, además de las alteraciones mencionadas violenta el pacto fundamental federal entre las provincias cuya inmutabilidad está constitucionalizada (preambulo, arts. 31 y 104); importando la reforma de las constituciones provinciales que están obligadas a desconocer su poder electoral local, y su poder constituyente de segundo grado.

El acrecentamiento de diputados y a tres senadores, sólo se traduce en un aumento del número de las dietas, si no fuera que los senadores ya no representarían a sus provincias, siendo como son defensores del federalismo.

En cuanto a la elección directa del presidente y vicepresidente en distrito único, altera el principio de descentralización del cuerpo electoral, para el cual cada provincia y la capital constituyen un distrito electoral a que responden los colegios electorales. La "enmienda" del artículo 81, introduce el procedimiento de mayoría absoluta en doble vuelta a la manera gala (*ballotage*), cuya noticia daremos para ver su imposible aplicación a nuestra forma de vida política.

Mayoría absoluta en doble vuelta: *ballotage*. — En la elección directa se vota más por un hombre político que por un partido político que se consigue finalmente de ser posible, por la mayoría absoluta de la mitad más uno de los sufragios válidos emitidos. Tanto es así, que resulta idóneo para la elección o designación de magistrados por Congresos y asambleas, requiriendo naturalmente más vueltas, repetir la votación en esas corporaciones hasta obtener la mayoría exigida y en consecuencia la nominación del hombre electo. Por eso, tuvo raíz romana y medieval respondiendo a una concepción organicista de la sociedad por la cual deciden asambleas mediante conformidad de la

mayoría de sus integrantes que importara simbólicamente unanimidad. Se aplicó en las elecciones parlamentarias inglesas el *ballot act* de 1872, pero fundamentalmente en Francia (Estados generales de 1789 con interrupciones hasta 1919 como en Italia).

La palabra francesa "ballotage" significa repetición de las elecciones cuando en la primera ningún candidato logra la mayoría absoluta como ocurre generalmente, adoptándose diversas técnicas: 1) repetir "las elecciones" tantas vueltas hasta que "algún" candidato obtenga la mayoría absoluta; exige pequeña circunscripción y que el cuerpo electoral sea transigente, más bien el colegio o cuerpo como en la elección del Sumo Pontífice; 2) abandonar la mayoría absoluta en el escrutinio de la "segunda o tercera vuelta" y la decisión colectiva sea tomada a simple pluralidad de sufragios (Francia 1852 y regulado en 1875); el "ballotage" presupone que en las segunda y tercera vueltas se sostuvieran nuevos diputados; 3) limitar el segundo escrutinio a los dos candidatos que en la primera elección obtengan mayoría; pretende así, mantener el sistema de mayoría absoluta que puede lograrse o no en las segundas vueltas, tomando contacto con la técnica anterior (Francia 1789, 1793-95).

Sostienen sus defensores que la mayoría absoluta del "ballotage" es la forma de creación de los gobiernos y goe, en la primera vuelta los partidos políticos conservan su individualidad sin transigir de sus principios; pero en las segundas vueltas, el pacto de alianzas en la votación, la combinación de fórmulas y las maniobras políticas están dirigidas a proporcionarles una cierta mayoría. El mismo objetivo de repetir elecciones persigue el llamado sistema mayoritario del "vote alternativo" proyectado en Inglaterra (1918).

Nosotros creemos que, por el contrario, el sistema mayoritario-minoritario por mayoría simple de los tercios es el más idóneo de acuerdo a la representación constitucional y simbólica, el más eficaz para la creación de gobiernos representativos, para formar no sólo la voluntad sino también la razón del pueblo. El que permite no transigir con lo que fue justamente condenado ni abdicar de nada de lo que fue legítimamente sancionado, en acto único esto queda claramente decidido. El problema álgido de la doble vuelta consiste en establecer si se trata de dos elecciones o simplemente de dos escrutinios.

Se trata de dos elecciones —o más— y de dos escrutinios, el ciudadano ejercerá dos veces el derecho político de sufragio a un mismo

objeto, poniendo en duda la unicidad del voto, alterando la consigna del sufragio igual y universal "un hombre, un voto" que erradica el voto plural individual.

Eso no quiere decir que, los actos políticos de votar no sean plurilaterales como integrantes del acto de decisión colectivo único. Todo proceso electoral con el cúmulo de actos políticos que lo conforman (votos), requiere un acto decisivo colectivo único que, determine cuantitativamente la voluntad del pueblo (elegir y consentir) y cualitativamente la razón del pueblo (discernir y deliberar). Resultados electorales precisos y definitivos que en un solo acto eleccionario determinen los justos titulares para mandar y gobernar, para ser autoridad legítima, no únicamente como electos sino por la validez de la representación misma. Tanto las elecciones complementarias como las de los colegios y de cada provincia integran un solo acto decisivo, tal cual lo regla la Constitución y su modelo de ley electoral n° 8871.

Por el contrario, este decreto n° 19.862/72 que recoge la técnica de la elección directa en *doble* vuelta por mayoría absoluta de los votos válidos —más de la mitad y no el 51%—, resulta supraconstitucional, con optimismo pretende establecer la voluntad del pueblo: todo para la mayoría absoluta que naturalmente en la segunda vuelta es un resultado forzado de guarismos inauténticos; no asegura el prístino consentimiento de mayoría y minorías, desconociendo totalmente la prudencia política que existe en la ordenación de la razón del pueblo.

En consecuencia, se trata de dos actos políticos que se condicionan en el prevenir. Existiría no sí si hasta dos procesos y hasta dos convocatorias, pero sí dos actos electorales en el lapso de un mes con rebeldía de continuidad entre ellos y sin continuidad decisoria. En la primera elección —primera vuelta— como acto político único, salvo si existe mayoría absoluta, no puede quedar tenada la decisión colectiva única, remitida a una segunda vuelta o nueva elección, seguidas ambas de dos escrutinios. La segunda elección, además, presentará una opción contradictoria al ciudadano, al partido político y al hombre político, puesto que tendrán que votar por candidatos o partidos que no son los propios y que pueden estar revidos con sus creencias e ideologías políticas. Hay que tener en cuenta que nuestro espíritu de compromiso es reducido, no es el espíritu de compromiso francés.

¿Cuál de los dos actos electorales de gobierno y representación

condicionadas en el porvenir, es el válido para determinar voluntad y razón del pueblo con claridad?

De otro lado, autorizando este régimen electoral una segunda vuelta con la que participarán los dos partidos, confederaciones o alianzas más votadas en la primera (art. 2°), las dos fórmulas que alcanzaran en conjunto las "dos terceras partes" de los votos válidos emitidos, exclusivamente (3°). Luego se comienza a diversificar la segunda elección en diversas alternativas: los 2 partidos que no obtuvieron esa cantidad, intervendrán en la segunda vuelta y podrán concertar una fórmula común sólo para la vicepresidencia, de aquellas que en la primera vuelta hubieran logrado el "quince por ciento" de los votos válidos emitidos (4°). En este caso de la vuelta segunda, intervendrán esa fórmula y la del partido, confederación o alianza que en la primera ocupó la "tercera ubicación" y alcanzara el "quince por ciento" de los votos, quienes podrán concertar una fórmula común con algunos de los candidatos que en la primera lograron el "quince por ciento" de los votos (5°). Finalmente, la opción de los cálculos matemáticos y de la ciudadanía, en la segunda elección resultará electa la que obtenga la mayoría absoluta de votos válidos positivos (7°).

En primer lugar, entonces: a) la centralización del poder electoral y del cuerpo político en distrito único para la elección directa de la fórmula presidencial compartida, violentan el pacto federal y son anti-constitucionales (arts. 1, 31, 104, 37, 46, 61 y cons.), puesto que el pueblo de las provincias y de la capital serán éstas consideradas "distritos electorales de un solo estado"; b) habida dos elecciones y dos escrutinios de resultados definitivos o casi definitivos que alteran la unidad del acto electoral; c) cada ciudadano votará dos veces a un mismo objeto, tendrá dos votos, lo que altera la unicidad del acto político del voto. Por lo tanto, no habrá decisión colectiva única, sino actos condicionados en el futuro.

En segundo lugar, la concertación de fórmulas, así como la plataforma electoral común, deberán ser decididas por los organismos máximos de cada partido; ante la Justicia Nacional Electoral (art. 6°). Para estas paralelas o componendas quiere decir que: a) partidos políticos de doctrina y programa divergentes tendrán que transigir en estable mixtura esos principios a las realizaciones concretas de una plataforma común que por dicha naturaleza impide tales coincidencias

(v. gr. el petróleo, ¿es un problema económico o político?); b) los partidos políticos que por sus cartas orgánicas han elegido sus candidatos por el voto directo de los afiliados en acto político único, deberán ahora para la segunda elección ser nominados indirectamente por los organismos máximos (¿convenciones, asambleas o comités?); vale decir, unas representaciones surgirán del voto directo partidario y otras no, de los dirigentes, lo que altera sustancialmente la fuente de la representación política; c) todo ello, ante la Justicia Nacional Electoral y en 15 días perentorios, será ante la Cámara puesto que el fuero electoral no existe (supra: I, 6). Estas anomalías de ciencia electoral y técnica electoral, evidentemente, producirán consecuencias insospechadas para la naturaleza y legitimidad representativa del futuro gobierno.

Si bien el sistema de mayoría absoluta en dos vueltas, teóricamente la doctrina afirma que propende a la creación de gobiernos, tieme para ello, en cuenta el medio cultural humano, socio-económico y geográfico; pero, en la realidad argentina unido a la elección directa de la fórmula presidencial y de los senadores, aquel más bien impide la creación de gobierno. De mayor trascendencia aún, es que elegido gobierno éste no será el gobierno representativo de nuestro régimen político republicano constitucional, a lo sumo un gobierno prelégitimo en tanto y en cuanto se empuje en la restauración integral de nuestra Constitución histórica.

3. *Actos políticos fundamentales.* — Con prescindencia de esa su naturaleza, el futuro gobierno para la empresa de la reparación institucional y fundamental que ha surgido de tan impuro proceso se verá frente al "mientras se halle vigente este estatuto" (art. 3º) que se pretende rija en dos etapas —parece el dos platónico ha sido adoptado—, hasta 1977 casi 5 años y luego, hasta 1981 o sea 8 años o dos "períodos de gobierno", si una Convención Constituyente no decidiera su incorporación o derogación antes del 25 de agosto de 1976 (art. 4º)²⁰.

Preténdese establecer una reforma condicionada en el futuro a lejanos actos constituyentes que hace crecer la incertidumbre desconstitucionalizadora del próximo gobierno. Nada hace necesario la convocatoria de una Convención reformadora por esta vía. Todas estas "enmiendas" sustanciales que fulminan el régimen de la Constitución y

²⁰ *Boletín Oficial*, tomo 24 de agosto de 1971, pág. 2.

su pacto fundamental federal, aunque carezcan de validez constituyente llevando en si su intrínseca nulidad absoluta, van a requerir una declaración restauradora ya que nuestra Constitución histórica no ha perdido ser abrogada, pero no será preciso ningún acto político fundamental en el porvenir.