

2. La afluencia de inmigrantes a territorio argentino se debió a planes que no llegaron a cumplirse y, muy especialmente, a la creciente demanda de mano de obra estimulada por la inversión de capitales extranjeros. A su vez, creaba clima favorable para nuevas inversiones.

La inversión de capitales extranjeros y la afluencia migratoria no pueden ser analizadas como variables absolutas, sino en relación a cada circunstancia particular. Su contribución al desarrollo económico dependerá de la forma en que se realicen.

3. Del análisis se desprende que la inmigración proporcionó mano de obra, personal calificado y cierto número de hombres de empresa, pero por las características de la expansión, bajo la dependencia británica y con rígidos controles que impiden cambios en la estructura económica local, se limita a la actividad empresaria en la industria, mientras que las iniciativas se canalizan hacia las actividades comerciales y especulativas, al tiempo que se incrementa la urbanización apresurada.

4. De todo esto resulta una distorsión de la estructura social. El mantenimiento de los controles por la oligarquía terrateniente y la aspiración de ascenso social de los recién llegados lleva a constituir un sector terciario artificial, con un mayor número de actividades no productivas.

5. La inmigración fortaleció el proceso de modernización. En sus aspectos culturales debe estudiarse el papel que le cupo en la distorsión del mismo, al introducir con premura elementos de la civilización europea que no se han asimilado adecuadamente.

Segunda Parte

INSTITUCIONES POLÍTICAS

1. Instituciones políticas

Por HORACIO SANCINETTI

I. El Estado

Cierta expresión amplia y comprensiva denomina Estado a todas las formas históricas de convivencia social, lo cual, sin duda, parece exagerado. Las formas primitivas de convivencia son solamente *antecedentes* del Estado, que permiten asignar a éste su categoría histórica, su carácter de institución no eterna ni inmutable, sino contingente. El Estado, en efecto, es una creación moderna y no podemos estar seguros de supervivencia.

En los tiempos prehistóricos surgió la *horda*, como primer aglutinamiento social, todavía inorgánico y nacido espontáneamente para satisfacer necesidades primarias. En un lento proceso, la horda se transforma en un jefe. Normalmente, éste era el más apto para velar por las urgencias primarias del grupo, el guerrero más fuerte o el cazador más hábil. El factor religioso y mitológico afirmaba la autoridad del jefe del clan, identificado con un *tótem* protector — un animal, planta, objeto o elemento —, propio del medio, que caracterizaba al grupo y era una especie de deidad protectora.

a) Antecedentes históricos

Una de las explicaciones histórico-rationales del origen del Estado es el belicismo de los pueblos primitivos. Esta rapacidad inicial de grupos nomadas, piratas, cazadores, se convierte en sedentarismo cuando aquéllos se hacen pastores. Tales grupos se van unificando, generalmente por so-

metimiento al más fuerte. Surge la esclavitud, que originariamente es un progreso, pues evita la muerte del vencido. Los mecanismos de dominación se hacen más sutiles, en la medida en que se advierte que el enemigo esclavizado es más útil que el enemigo muerto, y en la sociedad van surgiendo jerarquías y categorías. El oso —solía decir Legón— es un mal apicultor. Destruye el panal, que así le sirve una sola vez. El buen apicultor "esclaviza" a las abejas, las conserva vivas, y las hace trabajar para sí. El factor económico tiene peso en esta evolución; comienzan las transacciones, los cambios, los mercados. Los clanes agrupados forman *fratrias* y *tribus*, y surge por fin la monarquía teocrática. El rey —mandatario del Dios, a veces el Dios mismo, asistido por una casta sacerdotal o simplemente por la gerontocracia, que exaltaba la prudencia de los ancianos— pasa a encabezar los primeros *Estados*.

La convivencia social se ordenaba hasta entonces por medio del tabú, o del mandamiento, simple norma imperativa sin sanción prevista, pero con un difuso e impreciso castigo para el trasgresor, y fuerte dosis de irracionalismo. Sin embargo, estas imposiciones dogmáticas atendían a las necesidades primordiales de la vida en común: no matar, no robar, etc., presentadas como dictados de la divinidad.

Los "códigos" primitivos, como los de Hamurabi, en Babilonia, o de Manú, en la India, son vastos intentos de ordenamiento de la vida colectiva. En ellos ya surge la norma jurídica, que alcanza su perfeccionamiento con el sistema romano. La norma jurídica no es meramente imperativa, sino que tiene una estructura más efectiva y precisa. Puede dividirse en dos partes: la primera describe un *tipo legal*, una conducta posible; y la segunda establece la *consecuencia jurídica* de tal conducta. A tal conducta, cuál consecuencia. "Si uno acusó y embrojó a otro (conducta prevista)..., se le matará (consecuencia)" (Ley 1 del Código de Hamurabi).

Pero la voz "estado" adquiere su significación moderna mucho más tarde. Proviene del latín *status*, que indicaba algo así como la jerarquía o situación de cada persona en el seno de la familia o la sociedad. Para la institución política, para la organización perfecta, autónoma o "soberana" se preferían otros términos, como *ciudad* ("polis" o "civitas"). En Francia, a las postrimerías de la Edad Media, aparecieron los Estados Generales, y allí la palabra *estado* seguita significando el brazo o estamento social que era representado (nobleza, clero, estado llano), o sea que apuntaba todavía a la ubicación social de la persona. Es Maquiavelo quien impone el uso de la palabra *estado*, en la literatura política. Así surge la idea del Estado moderno, con las monarquías absolutas del siglo XV al XIX.

b) *Los fines del Estado*

Los fines del Estado son difíciles de determinar, de modo absoluto y onnicomprensivo. Los distintos Estados suelen perseguir fines también distintos, a lo largo de la historia y de la geografía. El Estado no tiene un fin único, aunque su "fin último" pueda resumirse en fórmulas más o menos vagas, como el "bienestar general" o el "bien público temporal", a las que puede insuflarse cualquier contenido concreto.

Los preámbulos de las Constituciones modernas suelen aportar un repertorio de "fines del Estado" en cuestión. Para el Preámbulo argentino los fines del Estado argentino serían la unión nacional, la justicia, la paz interior, la defensa común, el bienestar general y la libertad para todos los habitantes de la nación.

El Estado tiene, en términos generales, un fin último, que es la promoción de los intereses generales y colectivos, frente a los intereses particulares. Sin embargo, unos y otros no están reñidos, ya que el "bien común" no es el bien de la totalidad de los individuos —lo que de por sí resultaría imposible, pues los intereses individuales suelen encontrarse—, sino la conservación de las condiciones necesarias para que aquellos individuos alcancen la posibilidad de satisfacer sus intereses individuales.

c) *Las funciones del Estado*

Las funciones del Estado son múltiples. En primer lugar, tiene el manejo de las *relaciones exteriores*, que abarca aspectos económicos, comerciales, culturales, de defensa nacional y de promoción; es decir, de preservación de la dignidad nacional en el extranjero. Es el poder "federativo" de Locke, y parece una función diferencial, o por lo menos un aspecto o línea *diferenciada* de las actividades ordinarias del Estado.

Para atender las funciones *económicas* que le son propias, el Estado dispone de medios muy poderosos, entre los cuales figuran, por ejemplo, la facultad de emitir moneda y de fijar su valor; y las facultades impositiva, crediticia y expropiatoria.

Estas facultades sirven para fines diversos: por una parte, dotar al Estado de los medios necesarios para su evolución, y por otra, como arma para proteger, ofender, estimular, disuadir y manejar, en suma, los aspectos más importantes de la actividad privada.

El impuesto es un mecanismo que puede servir a la redistribución de la riqueza; los recargos o exenciones impositivas alentarán o afectarán a determinadas industrias, necesarias o superfluas, o las obligarán a orientarse

en el sentido que el Estado quiere asignarles. El manejo de los créditos tendrá un efecto similar. En cuanto a la facultad expropiatoria, debe apoyarse siempre en causa de "utilidad pública"; pero ésta podrá ser indirecta, llegando —según discutible decisión de la Corte Suprema— a desapoderar a un particular para favorecer a otro, cuando tal solución sea socialmente justa y públicamente útil.

Por fin, el Estado organiza la situación civil de las personas, ocupándose de su identificación y documentación, estado civil, etcétera, y de los medios fehacientes de probarlos.

Otra función estatal supletoria es alentar la *cultura*, en la cual debe regir, más aún que en otras, si cabe, la libertad propia de toda actividad creadora; así como la educación de sus habitantes.

El Estado debe formular un planeamiento que le permita desarrollar sus recursos con orden y economía. La idea del planeamiento surgió a través de los Planes Quinquenales soviéticos; y por eso, el mundo occidental los vio siempre con desconfianza, como resultado de una estructura totalitaria.

Sin embargo, hoy es indudable que el planeamiento no está reñido con la democracia, sino que, por lo contrario, tiende a evitar la improvisación. En nuestro país, por ejemplo, sólo la acción del Estado nacional, tendiente al desarrollo regional mediante un planeamiento integral, puede evitar la dispersión de esfuerzos de un federalismo político de caprichoso trazado.

El Estado tiene responsabilidades directas con su población, y debe entonces procurar atenderlas mediante planes de inmigración, redistribución, repatriación, etcétera, según las necesidades del momento.

También puede atender al incremento de la población, mediante medidas proteccionistas de la maternidad, familia numerosa, etcétera. El estímulo para la instalación de centros industriales creadores de fuentes de trabajo también es un factor esencial en esta materia. Disposiciones modernas tratan, por ejemplo, de prohibir o desalentar la concentración de nuevas industrias en la zona de influencia de las grandes ciudades, con correlativos incentivos —por ejemplo, ventajas impositivas, venta a bajo precio o donación de tierras fiscales—, para la ubicación de aquéllas en zonas no tradicionales, etcétera.

Por cierto, el Estado debe desarrollar primordialmente las obras públicas. Sin su intervención, ya sea como responsable directo o como fiscalizador, por medio de concesiones, las obras públicas son prácticamente imposibles.

Sólo él puede encarar orgánicamente la construcción de diques, usinas,

caminos, puentes, etcétera, y en pocas cosas es tan tangible su utilidad y justificación. Del mismo modo, la atención, por sí o por intermediarios, de los servicios públicos que cubran necesidades de la población: luz, gas, electricidad, teléfono, correos, comunicaciones en general, etcétera.

El Estado tiene otra misión en procurar el bienestar social. En primer lugar, intermediando en casos de conflictos, como ha hecho ante la crisis del contrato que se ha resuelto en nuevas ramas del derecho —por ejemplo, el laboral—, o como a veces hace en materia de locaciones, arrendamientos rurales o moratorias hipotecarias, que han originado una vasta legislación de emergencia, a veces más permanente de cuanto cabía suponerse.

Asimismo, la asistencia social, que va desde la concesión de jubilaciones y pensiones hasta el auxilio en caso de desastre; desde la atención médica gratuita a quien la necesite, hasta planes para paliar los problemas de vivienda.

Otra función estatal es la defensa y seguridad, individual y colectiva, que comienza por la atención del interés nacional frente a probables enemigos. Los extremos más evidentes de esta actitud de defensa se trasuntan en el manejo de fuerzas armadas de todo tipo (aire, mar y tierra), y fuerzas de seguridad (policía, gendarmería, prefectura, bomberos, etcétera). El Estado ejerce el monopolio de la fuerza institucionalizada, que no debe destinarse a fines particulares. Cómo evitar que esa fuerza institucional caiga en abusos es otro espinoso problema que sólo el sistema republicano puede resolver.

Las atribuciones de policía del Estado comprenden, ante todo, la preservación del medio ambiente, hoy amenazado por elementos contaminantes desatados por el hombre; la defensa del equilibrio ecológico, la fauna, la flora y hasta el paisaje. La policía edilicia está vinculada a la anterior, agregando, a los aspectos de seguridad, también un sentido estético, un sentido de comodidad y belleza que el hombre moderno necesita perentoriamente. La policía de salubridad trata cuestiones conexas, en pro de disminuir la mortalidad y mejorar la salud de la población, en los múltiples aspectos que ello implica.

Por último, otra policía —generalmente, reducida al ámbito municipal— es la de moralidad, que existe —es un hecho— con la pretensión de evitar que se agraven impunemente los valores medios que constituyen el *honeste vivere* de una determinada sociedad.

En esta materia han existido con frecuencia abusos en la censura, que suelen afectar la libertad de creación artística.

El Estado debe asegurar el orden mínimo que implica la efectividad de un derecho penal, y asegurar la obtención de justicia en las desavenencias

entre particulares, de éstos con el propio Estado, y en las simples peticiones de constitución o reconocimiento de derechos, a través de casos no contenciosos. Ésta es una de las finalidades del poder judicial; pero también existe justicia, o por lo menos jurisdicción administrativa, que permite asegurar el principio de defensa y debido proceso, cuando una decisión administrativa afecte a un derecho o interés legítimo del propio Estado. Determinados procedimientos defienden de los abusos del propio Estado, a través de *garantías*; es decir, de medios técnicos que permiten concretar la efectividad de un determinado derecho, violado o amenazado. Entre nosotros, las garantías más efectivas, mediante juicios sumarios, están dadas por el *habeas corpus*, que protege contra el arresto arbitrario, y el *amparo*, que defiende todos los demás derechos constitucionales, menos la libertad física que cubre el anterior.

II. Elementos del Estado

Los elementos del Estado, según la clásica teoría de Jellinek, son el territorio, el pueblo y el gobierno.

a) Territorio

El territorio es, en efecto, indispensable. Se trata del espacio geográfico, que comprende el suelo, las aguas, el subsuelo y el espacio aéreo. El mar territorial está comprendido en el mismo, abarcando una extensión variable. Hasta el siglo XVIII se consideraba sujeto a soberanía el espacio que alcanzara un tiro de cañón, pero pronto esa pauta fue insuficiente. Otra teoría sostiene que corresponde la soberanía sobre el mar que cubre la plataforma submarina; y el almirante Segundo R. Storni, que fue canceller argentino, propuso una línea variable, que por razones estratégicas se extendía en las proximidades de playas naturalmente desguarnecidas, y se acortaba si la costa es inhóspita. Recientemente, la Argentina y varios países americanos han sostenido la tesis de las 200 millas, que otros, como los Estados Unidos, se proponen desconocer. La importancia práctica de la cuestión es grande, por la riqueza que el mar encierra, en materia de pesca y recursos naturales, así como el subsuelo marítimo, que puede contener petróleo y demás bienes.

Los romanos consideraban que el "dominio" del Estado abarca el espacio aéreo que cubre el territorio, desde el cielo *usque ad inferos*; o sea que se prolongaba hasta los infiernos. Pero esta tesis era académica, ya que el va-

lor concreto de tales zonas carecía de mayor importancia. Con el desarrollo de la aeronáutica, el problema de la soberanía en el espacio se actualizó. Se propusieron varias alturas máximas convencionales —como los 300 m. de la torre Eiffel—, y luego se consideró que la soberanía alcanzaba al infinito. Los vuelos interestaciales obligaron a rever esta solución, y a reconocer la libertad del espacio que exceda la fuerza de gravedad, por ejemplo.

En cuanto al subsuelo, las posibilidades de perforarlo se refieren sólo a pequeñas profundidades, y no hay inconveniente en admitir que la soberanía las alcanza, teóricamente, en líneas convergentes hasta el centro de la Tierra.

El territorio es un elemento esencial del Estado. Sin él, sin el espacio geográfico adonde alcance su jurisdicción, el Estado se convierte en una pura abstracción. Tal, el caso de los gobiernos "en el exilio" —como el de la República Española, que funcionaba en México—, que tienen solamente un valor simbólico. No interesa que el territorio sea pequeño, como el de ciertos Estados: Mónaco, el Vaticano, Luxemburgo o Andorra. Aun en breve medida, el espacio debe existir.

Desde luego, no hay un tamaño ideal de territorio. Pero algunos autores, como Rousseau, han estudiado la importancia que la mucha o poca extensión puede tener como factor determinante que aconseje un específico sistema de gobierno. Alberdi también señalaba que —al menos, en su época, de comunicaciones lentas y difíciles— el federalismo convenía a los Estados grandes, y el unitarismo, a los pequeños.

Asimismo, la influencia del clima y la topografía pueden ser importantes. Aristóteles y Montesquieu dejaron páginas fundamentales sobre el tema. Un territorio insular dará cierta aptitud marina y comercial a pueblos con pocos recursos naturales; los terrenos difíciles harán pueblos agresivos y rapaces; los feraces suelen "ablandar" a quienes los gozan sin esfuerzo. Egipto es un don del Nilo; Florencia, un don del cielo mediterráneo. Los climas calurosos dan gente abúlica, que acepta la tiranía. En tales sentidos, existen algunos ejemplos históricos, pero nunca una regla de aplicación mecánica.

La "geopolítica", creada por Ratzel a comienzos del pasado siglo, fue sistematizada por el general Karl Haushofer, y el nazismo le otorgó especial atención. Subordina la actividad política —de un modo exagerado, aun que seductor— a los factores geográficos. Mussolini, y sobre todo Hitler, justificaron su rapacidad imperialista en la teoría del "espacio vital" necesario a cada pueblo.

b) Población

La población es el elemento humano que habita el territorio estatal. Comprende la totalidad de los *individuos habitantes*, sean hombres o mujeres, de cualquier raza, edad, credo, capacidad, nacionalidad, etcétera. El *pueblo*, en cambio, es un grupo diferenciado, más reducido que la población, y está constituido por el conjunto de *ciudadanos*. Los ciudadanos —que inclusive pueden no ser habitantes— ejercen los derechos políticos.

Desde antiguo, los polisólogos se han ocupado de los problemas de la población del Estado, su cantidad y calidad óptimas. Platón establecía como cantidad ideal de ciudadanos la aparentemente arbitraria de 5.040, que responde a ciertas características matemáticas y cabalísticas. La mayor cantidad de habitantes ha sido propugnada por los regímenes fascistas, que llegaron a crear premios de estímulo y otras ventajitas para las familias numerosas, así como sanciones impositivas para los solteros. La finalidad de esa actitud radicaba en aumentar la mano de obra para la producción y reservas humanas con fines militares.

Entre nosotros, Alberdi y Sarmiento estuvieron entre quienes propusieron con mayor urgencia la necesidad de poblar el desierto, para lo cual establecieron la necesidad de fomentar la inmigración europea. "Para qué los caminos —decía Alberdi—, si no hay caminantes". Pero, además de aumento de cantidad, sentaron la necesidad de calificar al pueblo, al "soberrano", por medio de la educación.

El aspecto cualitativo de la cuestión se refiere también a la distribución de la población. Sarmiento centró su análisis de la realidad argentina en la antinomia "ciudad-campo", que equivalla a "civilización-barbarie". La centralización urbana en las grandes ciudades del siglo XX lleva también a estudios que tratan de equilibrar esa concentración; especialmente, para evitar la degradación del medio ambiente, producto de la urbe moderna.

Uno de los males argentinos es la hipetrofia de una ciudad capital inmensa, que tiene casi la mitad de la población total del país.

El género humano está dividido en *razas*, que quizá Linneo fue el primero en clasificar con una pretensión científica. Al efecto, se toma en cuenta el color de la piel, caracteres craneales y capilares, etcétera, para distinguir una raza *blanca*, indoeuropea o caucásica; otra *amarilla*, asiática o mongólica, y otra *negra*, africana o etiópica. Existen infinidad de tipos y variantes que dan gran inestabilidad científica a estas distinciones, de suyo controversiales.

Algunos autores —sobre todo, a partir de Gobineau— han procurado

establecer superioridades raciales, lo que desembocó en las persecuciones nazis, dirigidas especialmente contra los judíos.

Como reacción contra las persecuciones, los grupos étnicos perseguidos —moros, judíos, negros, etcétera— han desarrollado a veces una agresividad inversa, patente, por ejemplo, en ciertos sectores negros de África y de los Estados Unidos, que han forjado el concepto de "negritud", y asignan la superioridad a su raza.

Parece evidente que no existen diferencias intrínsecas entre las razas, en cuanto a su capacidad intelectual y moral, aunque las haya en ciertos aspectos, externos y estéticos, que son siempre relativos. La aparente inferioridad de ciertas razas radica en la falta de oportunidades, en el medio hostil y en la condición económica inferior, tal como ha ocurrido también, con los sexos.

Población es, pues, un concepto étnico, y *pueblo*, un concepto cívico.

c) La soberanía

El Estado es la institución donde se ejerce el poder supremo: la institución "autónoma", "perfecta", que no reconoce sobre sí ninguna otra. Esta idea de superioridad absoluta, se manifiesta en el concepto de soberanía, cualidad del poder ejercido por el Estado nacional moderno.

La noción de independencia estatal ya aparece en Aristóteles y en Santo Tomás —que habla de institución "perfecta", no en el sentido de virtud, sino de autosuficiencia—, y la palabra francesa *souveraineté*, de donde deriva el término usado universalmente, significa etimológicamente "el que está sobre, o por encima de otros". Se utilizó desde la Edad Media para calificar la autoridad del señor, y luego, del rey.

Bodin fue, quizá, el primero en dar categoría científica a estas nociones, definir la soberanía, y atribuirle ciertos caracteres: suprema, ilimitada, imprescriptible, indivisible, inalienable, etcétera. El titular sería el príncipe. Rousseau admite luego los mismos caracteres, pero cambiando el titular, que ahora será el pueblo.

Parécera que para Sieyès y Bailly, el titular de la soberanía es la Nación. Los doctrinarios miraron con desconfianza el concepto de soberanía. Guizot dijo: "Afirmo que la soberanía de derecho, completa y permanentemente, no pertenece a nadie".

Para Luis Le Fur, en el prólogo al libro de Villeneuve, la soberanía es simplemente una cualidad del poder: "no pertenece a nadie, ni antes, ni durante, ni después de la formación de las sociedades, del mismo modo que la blancura tampoco pertenece al objeto blanco".

Esta explicación ha hecho fortuna, y Alberto Natale es, entre nosotros, un sostenedor de la soberanía como "cualidad" del poder. Resta, sin embargo, la duda acerca de la naturaleza del poder y su titular.

El concepto de "soberanía" contiene una carga autoritaria. No en vano los regímenes totalitarios y militaristas lo han preferido.

Quizá por eso algunos autores han procurado depurar al vocablo mismo de resonancias autocráticas. Charles Rousseau prefiere abondar el concepto jurídico de "independencia", como "exclusividad, autonomía y plenitud de competencia", lo que le parece suficiente. Entre nosotros, Carlos Sánchez Viamonte ha insistido, con agudeza y lógica implacable, en que "el poder soberano es el poder constituyente y pertenece al pueblo".

Un conjunto de eminentes polislogos de este siglo, de Merriam a Bryce, de Duguit a Maritain, han expresado verdadera repugnancia por el concepto de soberanía, y han postulado enérgicas doctrinas negatorias de la misma. Alegan que la soberanía, ejercida a nombre propio o de otros —del pueblo, del Estado, de la constitución u otras vaguedades—, es siempre el mando supremo e irrestricto.

Asimismo, otra corriente ha sostenido que la soberanía no es única e indivisible, sino plural. En primer lugar, en los Estados federales, donde cada Estado-miembro gozaría de ese grado de autogestión que la doctrina clásica denomina *autonomía*, y que es, en suma, un grado de soberanía, ordinariamente originaria y no delegada al poder central. Tal la postura de Madison en los capítulos 41 a 46 de *El Federalista*, donde rechaza la idea del "sustentado peligro para los gobiernos locales emanado de las autoridades de la Unión"; ya que "la constitución propuesta vigoriza los poderes originarios de la Unión, en vez de acordarle nuevos"; y predice que los gobiernos locales, cuyas facultades son "numerosas e indefinidas", serán siempre más vigorosos que el gobierno central, lo que los hechos parecen haber desmentido.

Extremando esta tesis "pluralista", una serie de autores, que culmina con Harold Laski, ha potenciado la "soberanía" de las instituciones intermedias, las cuales, *en su esfera de atribuciones*, son tan soberanas como el Estado. Según esta tesis, podría hablarse de la soberanía de la Iglesia o de los sindicatos; soberanía no extensa, pero sí *intensa*.

Parece evidente que —sobre todo a lo largo de este siglo— al Estado nacional le han surgido una serie de "competidores". En primer lugar, por la existencia de superpotencias, como los Estados Unidos o la Unión Soviética, ha afectado el concepto de soberanía, de modo que no puede configurarse una noción abstracta, científica y general de ésta.

Es obvio que existen Estados *más soberanos que otros*; que no es igual el grado de autodeterminación de los Estados Unidos y de la República Mal-

gache. En segundo lugar, existen presiones e interferencias que afectan la autodeterminación absoluta de los Estados, como la influencia de empresas multinacionales que son a veces más poderosas que muchos Estados prístamente soberanos.

Por último, los Estados —aun las "potencias"— han comenzado a declinar una serie de atribuciones, en virtud de los principios del derecho internacional público, o mediante el ingreso a Mercados Comunes o sociedades de naciones, que han modificado profundamente la idea del Estado nacional moderno, surgido con el absolutismo.

Además, ¿quién ejercerá la soberanía? Por una parte, en un sistema democrático, el pueblo practica una atribución soberana en la elección de los gobernantes, o en la elección de los constituyentes, que actúan soberanamente; los partidos políticos ejercen controles que impiden una absoluta libertad de decisión; el complejo científico-tecnológico-militar, los grupos de presión, las iglesias, etcétera, pesan en importantes actividades tanto como el sometimiento a principios de razón, derecho y justicia, y moldean los actos de los titulares formales de una soberanía siempre inasible.

III. La idea de nación

La idea de *nación* es una de las debatidas por la ciencia política. Vinculada al surgimiento de los Estados modernos, diversos autores la han desmenuzado, sin que hasta hoy exista unanimidad sobre su sentido. Respecto a las diferencias entre *nación* y *pueblo*, los enciclopedistas les atribuían una relación de género a especie. La nación sería así el conjunto de los pueblos sometidos al mismo gobierno. La Constitución francesa de 1791 le adjudicó la titularidad de la soberanía; pero aún no estaba precisado el concepto. También se ha dicho que el Estado es la nación jurídicamente organizada.

Ernest Renan abordó el tema en una conferencia dictada en la Sorbona allá por 1882: *¿Qué es una nación?* Descartadas sucesivamente las implicancias dinástica, racial, geográfica, militar, de lengua, religión e interés, concluye que radica en un factor voluntarista: "Tener glorias comunes en el pasado, y deseos comunes en la actualidad; haber hecho grandes cosas juntos, y querer seguir haciéndolas". Vínculos morales de pasado, presente y futuro. Quizá todas las notas rechazadas por Renan, si bien individualmente no sean decisivas, constituyen, cuando se suman, aportes valiosos para distinguir una nación.

La nación no está referida necesariamente al Estado. A veces desborda sus marcos —caso de Francia, cuya *nación* abarca comunidades canadien-

En los últimos tiempos —sobre todo entre los autores germanos— ha ganado terreno una distinción entre *forma de gobierno* y *forma de Estado*.

La voz *gobierno* tiene varias acepciones: es el conjunto de las magistraturas estatales; más concretamente, de quienes están en la cúspide de la pirámide de poder, y aun más precisamente, la de sus órganos ejecutivos. De todas maneras, el gobierno es un aspecto destacado dentro del Estado: no hay Estado sin gobierno, aunque quepa la posibilidad inversa; al menos, en sociedades primitivas o futuras.

Sin embargo, esta curiosa teoría no finca sus conclusiones en la distinción entre Estado y gobierno, sino en otras confusas diferencias. Por ejemplo, Ruiz del Castillo destaca como criterio "empírico" para lograr la distinción, "el grado desigual en que preocupa y apasiona a cada uno". Según su juicio, lo que preocupa a la población es la forma de Estado, y no de gobierno.

Los cambios de gobierno, le parece que no "preocupan" a la población, pero sí los cambios de Estado. Por ejemplo, poco "preocupa" a la gente que se pase de una república a una monarquía; pero sí, y mucho, el paso del federalismo al unitarismo.

De más está decir que resulta imposible medir el grado de "preocupación" y de "apasionamiento" de la "población" por un problema o cambio político de cualquier clase, y en consecuencia, este criterio carece de toda razonabilidad científica. En segundo lugar, el ejemplo no puede ser más desafortunado, ya que puede sostenerse con idéntica autoridad que en la Argentina, por ejemplo, nos preocuparía mucho más la institución de una monarquía hereditaria que la implantación ostensible del Estado unitario.

Pareciera oscuramente, sin embargo, y sin que sus seguidores lleguen a explicar sus fundamentos lógicos, que la división horizontal del poder, estructurando sus órganos y funciones, dará la forma de gobierno, y éste será, entonces, *monárquico* o *repúblicano*, *democrático* o *autoritario*, etcétera. En cuanto al corte vertical del poder, según las jurisdicciones territoriales, dará las formas de Estado *federal* o *unitario*.

Como quiera que sea, cualquier clasificación de sistemas de gobierno tropieza con la infinita variedad que el conocimiento empírico describe, y que resulta poco serio embretar en clasificaciones aquí si absolutamente fantásticas. Cabe afirmar que, por encima de copias o de parecidos formales, cada régimen político es distinto y peculiar. Y dentro de sí mismo, inclusive, las variaciones según las épocas son tales, que hacen muy difícil crear una tipología seria y detallada. ¿O acaso el régimen franquista era igual en 1940 que en 1974? ¿El peronismo de 1949 tenía algo que ver con el de 1973?

Estas observaciones nos convencen de la imposibilidad de trazar clasificaciones eficaces y precisas, y de considerar como válidas solamente aquellas estructuradas sobre principios generales muy amplios.

Los elementos a tomar en cuenta pueden ser tales como el número de personas que ejercen el poder, el origen del mismo, la mayor o menor responsabilidad del gobernante, la naturaleza del poder o su justificación.

a) *Las formas de gobierno: autoritarismo y república*

Durante mucho tiempo se consideró válida, por ejemplo, la distinción entre *monarquía* y *república*, que se consideraban términos opuestos, y que en el fondo esconde la diferencia entre autocracia y libertad. La monarquía era el gobierno *de uno*, soberano, basado en la desigualdad, con un Estado personalizado en el monarca, sin responsabilidad política, vitalicio y hereditario.

La república sería, por lo contrario, un gobierno plural, con soberanía popular, igualitario, despersonalizado, con responsabilidad de los gobernantes, periódico, electivo, etcétera.

Pero ocurre que al surgir la monarquía constitucional, ésta no riñe más con la república. Los caracteres del gobierno republicano se dan hoy con mayor claridad en los regímenes de monarquía constitucional del norte de Europa: Inglaterra, Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica, que en los países que se denominan "repúblicas". Esto es así, en primer lugar, porque, tal como ocurre siempre en derecho, las instituciones son lo que en verdad son, y no interesa cómo se las llame. Ello obliga a una clarificación semántica previa; pero, aun así, las notas típicas del régimen republicano aparecen en aquellas monarquías moderadas; y ¿cuáles son los caracteres republicanos que conservan los gobiernos, por ejemplo, de las "repúblicas" socialistas, o de nuestra República Argentina bajo gobiernos "de facto"? En este sentido, Robespierre ya se mostró escéptico con referencia a estas clasificaciones. La mera existencia de un funcionario llamado rey, presidente o primer ministro, no califica para nada a un régimen determinado. Las calidades que permitan encasillarlo dentro de ciertos términos comunes, apuntan a la profundidad de su organización; al modo de ejercer el poder, al manejo del contrasite amigo-enemigo; a la aceptación del diseño, la posibilidad de alternancia en el mandato, etcétera.

A nuestro criterio, las formas de gobierno actuales pueden ser clasificadas en dos grandes grupos: *repúblicano-democráticas* y *autoritarias*.

En el primero existe respeto por los derechos humanos, pluralismo, "juego" político "limpio", oposición institucionalizada, posibilidad de

ses, suizas, etcétera—, y a veces no tiene relación con ninguna forma político-territorial determinada, como la nación gitana. La nación coincide a veces con el Estado, y otras, no. Puede haber naciones sin Estado —como los judíos antes de Israel y aun luego, pues la nación judía excede en mucho al Estado de Israel—, y puede haber Estados integrados por varias naciones, como Suiza. Entre nosotros, el concepto es más confuso aún, porque el nombre oficial de nuestro Estado es "Nación Argentina". Aunque sean términos relativos puede negarse la realidad de una nación argentina, y sostenerse que formamos parte de una *nación latinoamericana o hispanoamericana*, por idioma, costumbres, religión, idiosincrasia, tradición, historia.

Otros pensadores juzgan válidos los sentimientos del contorno regional (rioplatense, p. ej.), y el universal.

Por fin, cabe recordar que el sentimiento nacionalista ha filtrado ciertas deformaciones perversas, que rompen en odio a todo lo extranjero ("chauvinismo") y en imputaciones de traición a la patria contra aquellos que no compartan ciertos creídos políticos.

Patria "expresa —según Bielsa— la idea de una unidad moral, de sentimientos fraternales, de ideal común y de conciencia histórica también común. El sentimiento de patria nos une a todos los que pensamos y obramos movidos por un amor puro y un sentido heroico de nuestro deber para con esa unidad que es el hogar común. Cuando hablamos de nación, damos cabida a todo lo pasado y lo actual, lo que ha concurrido a su historia, a su diferenciación étnica, geográfica, a su tradición; pero cuando hablamos de patria solamente, concebimos en ella lo que en el orden espiritual y físico vive en nosotros como fuerte amor y conciencia de un deber superior, comprensivo de otros deberes morales, más que jurídicos".

El sentido de patria —o *fratria*, hermandad— inspira amor y responsabilidad; el de nación indica una comunidad de tradiciones e intereses donde pueden caber elementos negativos o críticos; el de Estado, una estructura institucional, con territorio, población y potestad jurídica.

IV. Los sistemas y su estabilidad

Un *sistema* es una totalidad que se autorregula. Posee cierta estabilidad que le da continuidad, aunque admita transformaciones internas que pueden, gradualmente, hacerlo evolucionar. Esto se ve muy claramente en las estructuras del lenguaje. También ocurre con las políticas. Cuando hablamos de estabilidad, nos referimos, pues, a la continuidad en el tiempo

de las características básicas del sistema, aun admitiendo su evolución gradual.

La articulación entre los elementos integrantes de un sistema se da de tal modo que la suma de las partes no es igual al sistema mismo; el cambio de una de ellas altera al sistema. No necesariamente lo rompe. Hay sistemas más estables y "cerrados", como los matemáticos; y otros, como la familia, esencialmente abiertos, vivos e inestables.

Lo que puede llegar a quebrar la estabilidad no será, entonces, cualquier transformación, sino una ruptura anarquizante, que modifique el sistema bruscamente y que comúnmente parte "desde fuera".

Los sistemas poseen ciertos requisitos funcionales, que básicamente son de dos clases: requisitos de existencia —las "variables esenciales" de Easton—, que hacen que el sistema se tipifique, se concrete y reconozca, pareciéndose a sí mismo. Luego, están los de estabilidad, que le permiten perpetuarse en el tiempo, o al menos durante *cierto* tiempo.

La historia de los sistemas políticos es la historia de una sucesión de estructuras que se reemplazan unas a otras; una "sucesión de tumbas", como dice Mario J. López. Esta constante inestabilidad preocupó mucho a los polisólogos de todos los tiempos, de Heródoto a Polibio, de Platón a Hobbes.

En este tema, como en toda la Ciencia Política, es muy difícil establecer principios generales, leyes, fórmulas comprensivas y únicas. El poder desgasta, los hombres cambian a través de la historia y la geografía. Todo régimen, sin embargo, debe reunir ciertas condiciones básicas para existir, y luego subsistir cierto tiempo mínimo. Primero, exigencias elementales, y luego, cada vez más refinadas, a medida que ese tiempo de duración se alarga, hasta llegar a aspectos sofisticados. Diríamos que, en primera instancia, cualquier régimen debe asegurar los medios para que los hombres satisfagan sus necesidades biológicas elementales. Luego, tendrá que ir cubriendo otros anhelos no absolutamente primarios, pero de parecida importancia: la sed de los hombres por la justicia, el saber, el bienestar, la libertad...

V. Formas políticas

La forma de gobierno será un elemento fundamental para tipificar a un régimen político. En principio, la expresión *forma de gobierno* atiende a aspectos normativos, jurídicos e institucionales, mientras que *régimen político* comprende esto, más otras cosas: la ideología del régimen, sus métodos, su política plenaria.

transferencia pacífica de poder de un grupo a su adversario, etcétera. Como aspectos instrumentales, medios para alcanzar los fines sustanciales antedichos, existen partidos políticos variados; elecciones populares; control sobre los gobernantes; debate previo y publicidad de los actos gubernamentales; representatividad, periodicidad y responsabilidad de aquellos gobernantes; libertad de prensa, reunión y conciencia; igualdad ante la ley y de oportunidades; garantías individuales; eventualmente, descentralización administrativa; división de poderes, que asegure un Parlamento con facultades de debate, control y movilización de la opinión pública; independencia del poder judicial, manejo transparente del erario, etcétera.

La expresión "república" proviene del latín: *res*, cosa; pública. Sobreentiende que los negocios políticos interesan a *todos*, son esencialmente *públicos* y no quedan reservados a capillas o círculos de presuntos expertos, autoprovidenciales o iluminados.

Aunque pueda imaginarse —y hayan existido, por ejemplo, en Italia medieval— repúblicas aristocráticas, la democracia es, en verdad, el resurgido de la auténtica república, la que evita sus desviaciones y retrocesos. Suele hablarse de dos acepciones de la palabra *democracia*: como *forma de gobierno*, en la que prevalece la mayoría; como *estilo de vida*, que no es más, a nuestro entender, que el sistema republicano.

Esta acepción ya fue descripta por Pericles, en su célebre discurso —recogido por Tucídides—, en honor a los muertos en la guerra del Peloponeso.

En tales sistemas existe, desde luego, *autoridad*. No hay autoridad más legítima que la fundada libremente en el consenso y en el afecto, como la de aquel "filarca" (*vilos*, amor; *arkein*, autoridad), de que habla Thomas Moro en *Utopía*. Cosa distinta es el *autoritarismo*, basado en la sinrazón de la fuerza y la arbitrariedad.

Los regímenes *totalitarios* son la exacerbación del autoritarismo. La expresión "totalitario", atribuida al propio Mussolini, expresa que todo se suma y subsume en el Estado, a cuyos fines nadie puede oponerse.

Los totalitarismos reúnen todas, o al menos muchas de estas notas, a saber: no admiten disenso ni alternancia pacífica en el poder; sustituyen las elecciones con elaboraciones ideológicas; culto a la personalidad de quien manda y actos públicos multitudinarios; procuran realizaciones materiales espectaculares, no siempre razonables ni prioritarias; es decir: *farólicas*; suelen ser proclives al belicismo y a la agresión; son represivas e intolerantes; y antes que el libre juego partidario, prefieren: los "movimientos" o "partidos únicos" que monopolicen la orientación e intermediación política.

Uno de los conflictos fundamentales que el Estado debe resolver es el de *orden contra libertad*. Un exceso de orden puede afectar a la libertad, y la libertad absoluta es imposible con las responsabilidades que crea la vida en común. Sólo Robinson Crusoe, en su isla, puede ser absolutamente libre en cuanto a su voluntad. Ningún senáforo rojo —valga la comparación— habrá de coartar su derecho a circular.

La convivencia crea reglamentaciones —no digamos limitaciones— a los derechos. Ningún derecho es absoluto en la vida social, salvo, quizá, aquellos que pertenecen totalmente a la esfera íntima del individuo, como el derecho de pensar, adorar a su Dios o profesar determinados sentimientos, lo que materialmente no puede ser impedido; al menos, mientras tales derechos no trasciendan y se manifiesten exteriormente.

Un viejo aforismo reza que un derecho termina donde comienza el de otros. Algo así quería expresar Rousseau, cuando afirmaba que la abdicación de las libertades ante el cuerpo social, al constituirse éste, permite recobrar de inmediato aquellas libertades, ahora garantizadas por la sociedad. Así puede resolverse la aparente antinomia orden-libertad, asegurando un *mínimo de orden* con un *máximo de libertad*, compatibles con la vida en común. Ninguna restricción, pues, debe ser irrazonable.

Se ha dicho que las funciones del Estado son residuales y *subsidiarias*. El Estado debe actuar allí donde la iniciativa privada no lo puede hacer, o donde se hace necesario arbitrar para corregir situaciones de injusticia o que afecten al bien común.

El liberalismo sostuvo una tendencia, explicable en el siglo XIX como consecuencia de la industrialización, de las nuevas condiciones de vida y de la derrota del absolutismo, decidida a limitar el poder, a convertirlo en un "poder mínimo".

Llevado por ese afán, dividió tajantemente los poderes, y asignó a cada uno funciones precisas. Potenció, además, el federalismo, como otra manera de disminuir el poder, cuya tendencia es siempre a fortificarse.

La función del Estado era, para los liberales, la del *gendarme* en la plaza: cuidar el orden, evitar robos y otros delitos, permitir el libre juego de la iniciativa privada, sin estorbar a los niños que juegan, a los vendedores ambulantes ni a las parejas de enamorados.

b) El constitucionalismo social

Sin embargo, durante el último siglo el Estado ha experimentado un crecimiento constante, y un intervencionismo permanente en muchas cuestiones que antes no lo preocupaban.

c) La democracia representativa

La vieja división tripartita de Montesquieu probablemente esté averiada: pero su principio básico es válido. Éste reside en que el único modo de limitar el poder es dividirlo y distribuirlo. El Parlamento debe cumplir una misión de debate y esclarecimiento, debe ser el sitio donde todos los grupos de cierta gravitación estén representados, donde puedan hacerse oír, y donde, de algún modo, se sientan comprometidos con el sistema y formen parte de él. El Parlamento es el gran escaparate de la política nacional, la caja de resonancia de la opinión pública, y el órgano integrador de todas las tendencias.

Platón intentó una tipología de las formas de gobierno, que luego fue perfeccionada por Aristóteles, Polibio y otros autores. Atendía, por una parte, al número de personas que participaban del poder, y por otra, al *acierto en esa tarea*, que podía emprenderse con fines de interés general (formas puras), o en provecho propio (formas impuras). "Todo gobierno —dice Aristóteles (*Política*, III, 4)— constituido en vista del *interés general*, es bueno y rigurosamente justo, y todo gobierno instituido en vista del interés de los gobernantes, es vicioso en su origen, porque no es sino una corrupción de una organización social buena".

En consecuencia, las formas puras serían tres: *monarquía*, cuando gobierna uno solo en interés general; *aristocracia*, cuando un grupo lo hace del mismo modo, y *democracia*, cuando todos gobiernan con justicia. Cada forma pura puede corromperse, y determinar una forma impura. "Así —sigue Aristóteles (idem, 5)—, la *tiranía* es el gobierno de uno solo, que no tiene en cuenta sino su interés personal; la *oligarquía* es la supremacía de algunos en provecho de la clase a que pertenecen, y la *demagogia* es el abuso de la autoridad suprema en beneficio de los pobres".

La tipología adoptada en esa clasificación hizo fortuna, y hoy es de uso común. En cambio, su valor es relativo, porque el número de personas que participan no es pauta científica exacta. En verdad, no es concebible el gobierno de uno solo: por más autoridad que tenga, siempre necesitará auxiliares, consejeros, ministros, policía. Aun la tiranía más estricta es de un grupo, o sea una oligarquía. Del mismo modo *todo* gobierno, aun el más democrático, que permita mayor autodecisión popular directa, debe admitir que desea que *los mejores* gobiernen: en consecuencia, se aproxima al concepto aristotélico de aristocracia.

Cuando los griegos hablaban de democracia, no lo hacían en sentido integral: era sólo la democracia de los ciudadanos. No se referían al gobierno *directo* de todo el pueblo, sino de un grupo selecto: los ciudadanos. Los

Esto se traduce en la creación de nuevos brotes jurídicos autónomos, como el Derecho Social, que al sancionarse el Código Civil argentino, en 1869, cabía en 24 artículos, correspondientes al capítulo "De la locación de servicios". Un siglo después, constituye una de las ramas más extensas y complejas del derecho moderno.

Tal tendencia ha afectado inclusive al constitucionalismo. El llamado *constitucionalismo* social, sin olvidar el lejano precedente de la Constitución jacobina de 1793, nació en México (Constitución de Querétaro, 1917), y se ocupa de problemas que no interesaban a los constituyentes liberales: las relaciones laborales, la organización de la familia, la educación, etcétera, muy someramente tratados, por ejemplo, en nuestra Constitución de 1853. Las nuevas constituciones suelen ser extensas, gárrulas, programáticas, y a veces caen en un excesivo verbalismo.

El crecimiento del Estado se concretó manifestamente en lo que va de la segunda mitad de este siglo. "El Estado —asegura Julio Oyhanarte—, que había demostrado ser confiable en la tremenda tarea de derrotar a la crisis y al nazismo, jamás devolvió totalmente las potestades que asumiera durante la década de los años treinta". Queda, pues, en pie el problema de lograr ese difícil equilibrio necesario para que el poder sea *eficiente*, y, al mismo tiempo, para que existan mecanismos que aseguren las libertades individuales. Para obtener, en suma, la *prosperidad integral*, sin desmedro de los *derechos humanos*.

El Estado cuenta actualmente con la tecnología moderna, que lo hace temible. Aplicada a la represión, por ejemplo, esa tecnología puede ser irremediable, y traer graves e injustas consecuencias.

El viejo absolutismo, dotado de los medios tecnológicos modernos, deviene totalitarismo. Esto fuerza a buscar los medios de limitar este poder amenazante, sin quitarle su eficacia y su autoridad ordenadora.

¹ Sin embargo, existen con anterioridad, antecedentes argentinos. El Estatuto de 1815 establecía entre los "deberes del cuerpo social", "aliviar la miseria y desgracia de los ciudadanos, proporcionándoles los medios de prosperar e instruirse" (cap. VII, art. II).

La Constitución de Mendoza, sancionada el 11 de febrero de 1916, preveía que "la Legislatura dictará una ley de amparo y reglamentaria del trabajo de mujeres y niños menores de 18 años, en las fábricas, talleres, casas de comercio y demás establecimientos industriales, asegurando, en general, para el obrero, las condiciones de salubridad en el trabajo y la habitación. También se dictará la reglamentación de la jornada de trabajo. Respecto de las obras o servicios públicos en establecimientos del Estado, queda fijada la jornada de ocho horas, con las excepciones que establezca la ley" (art. 45).

Este asombroso precedente mundial es con frecuencia ignorado por nuestros constitucionalistas.

esclavos estaban excluidos, del mismo modo que las mujeres, los niños y los extranjeros. O sea que la población de la *polis*, en condiciones de gobernar, se reducía drásticamente a un 10 por ciento, aproximadamente.

Luego de semejante reducción, era posible la democracia directa. A ello contribuían la reducida extensión geográfica (una ciudad y sus alrededores); la escasa población consiguiente, y la simplicidad de los problemas de gobierno, que generalmente eran de carácter bélico. Por último, el sistema de producción esclavista, que permitía el ocio de los hombres libres, aunque se tratase de un ocio "creador"; es decir, la emancipación del trabajo manual, para poder entregarse al trabajo intelectual (política, artes, filosofía, etcétera).

Con la crisis de la *polis*, desapareció la democracia griega. En los imperios Macedónico y Romano, ya no era posible reunir a todos los ciudadanos, que contaban por millones, diseminados desde Grecia hasta la India, o desde España hasta el Asia Menor. Por último, en el Estado moderno los problemas son de tal magnitud y complejidad, que ni siquiera los respectivos especialistas aciertan siempre. Por lo tanto, la democracia directa desapareció, y los autores posteriores ni siquiera la mencionan, salvo incidentalmente, como referencia puramente histórica.

Tal, Maquiavelo. Rousseau mismo, cuando habla de democracia, entiende referirse a la democracia directa: sistema demasiado bueno para los hombres, y sólo posible de practicar entre dioses. Sin embargo, al establecer la tesis de la soberanía del pueblo, el mismo Rousseau estaba abriendo camino para un nuevo concepto de democracia, que autores como Sieyès y Paine ayudarían a concretar: la democracia representativa. Reposa en el principio del mandato popular. El pueblo designa representantes que gobiernan a su nombre. La democracia pasa a ser el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, según decir de Lincoln. Y los gobernantes, sus mandatarios. Especialmente, el Parlamento, donde es posible una distribución de las bancas acorde con los distintos matices de la opinión pública, que vendrá a quedar reflejada en el mismo. Tal como el mapa "representa" al territorio, el Congreso "representa" a la opinión política del país: es su reducción en escala.

En esta corriente se ubica nuestra Constitución de 1853; sobre todo, en el art. 1º, al adoptar la forma "representativa republicana" de gobierno, y en el art. 22, que establece que "el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades".

Con posterioridad, el sistema democrático representativo fue objeto de vigorosos ataques.

El tema de la representación —quizá también de la *representatividad*,

que está vinculado a la legitimidad del gobierno — es incierto en teoría; pero en la práctica resulta más aprehensible. Yanossi ha hablado del "misterio de la representación política". Se trata de la representación como fenómeno jurídico, no psicológico, ya que en este terreno la representación es imposible. Una *voluntad* puede coincidir con otra, pero no representarla. Cada una es específica e irreproducible.

Sin embargo, la representación política sí es posible. Es normal que cada ciudadano "se sienta representado" por ciertas tendencias, partidos o dirigentes.

El régimen representativo nació sin organismos intermedios. Luego aparecieron los partidos o "facciones", y hoy es imposible concebirlas sin ellos. El régimen representativo con partidos políticos —ha dicho Churchill— es el peor que existe, con exclusión de todos los demás. Con eso quiso afirmar que es el "menos malo" —por muy perfectible que resulte— de los conocidos.

El reemplazo de los partidos por el "movimiento" o partido único elimina la libertad y el disenso, o por lo menos lo trasladada a un plano de secta o capilla. La representación funcional o corporativa fragmenta la idea de "bien común", obligando al representante de determinados intereses a barse exclusivamente por éstos, sin un programa de nivel general.

Por último, cabe admitir que el sistema representativo se justifica, por que mediante la crítica y el análisis amplio y público, con participación y voz de todos los intereses contrapuestos éstos se liman y se hacen comparables con el interés común.

d) Estado federal y unitario

El territorio es uno de los elementos fundamentales del Estado. No se concibe un Estado que no ejercite su jurisdicción sobre un territorio determinado, aunque sea pequeño. La articulación entre ese territorio y el centro de poder determina lo que se llama "forma de Estado". En efecto, autores modernos suelen preferir esa denominación cuando se trata de describir la actividad estatal con referencia al espacio, prefiriendo los términos "formas de gobierno" para referirse a la distribución "no espacial" de aquella actividad.

Cuando los Estados son totalmente extraños e independientes entre sí, sus relaciones se rigen por el Derecho Internacional. Pero ocurre que con frecuencia esas relaciones son jurídicamente más estrechas, hasta el punto que pueden existir *Estados integrados*, a su vez, por *Estados-miembros*. Se trata del Estado federal, y los vínculos que unen a sus integrantes admi-

ten gradaciones muy sutiles, o sea que la competencia territorial de un Estado puede admitir centros más o menos independientes, que van desde la unión personal o real hasta el Estado unitario.

Las uniones personales o reales tienen ya sólo interés histórico, pues son formas prácticamente desaparecidas, en que dos Estados distintos tienen un solo y mismo gobernante; por lo común, un rey. El Estado federal es algo distinto: admite una descentralización del poder en sentido territorial, que puede tener gradaciones, pero que en términos generales se aproxima a dos formas definidas: *confederación* o *federación*. En la primera, los lazos de unión entre los miembros son más débiles. El instrumento jurídico de la unión es un *pacto*. Sus fines son, primordialmente, de integración económica y comercial, y de asistencia bélica. Los Estados-miembros conservan su soberanía, es decir, la plena capacidad de autodeterminarse. Reservan el derecho de *nutificación*, para rechazar la legislación sugerida por la unión, y el de *secesión*; es decir, de separarse de la unión cuando deseen. Emiten moneda, tienen aduanas y levantan fuerzas armadas. Por otra parte, no existe un gobierno común, propiamente dicho: a lo sumo, sólo un congreso de embajadores. El manejo de las relaciones exteriores sí se unifica, pero poco más.

En cambio, en el Estado federal los lazos de vinculación son vigorosos. Existe un propósito de integración definitiva. El Estado federal es soberano, mientras que los miembros sólo son autónomos. Pueden gobernarse, darse sus autoridades y sus leyes, pero siempre sujetos a la Constitución y las leyes federales, que tienen un orden de primacía. No pueden segregarse. Pero conservan las atribuciones y facultades que no han delegado expresamente al gobierno común, único que emite moneda, rige aduanas y ejércitos.

En el Estado unitario no existe más que un centro de poder, en sentido geográfico. Las divisiones territoriales que puedan existir, son sólo distritos administrativos, sin facultades originarias propias.

El federalismo es una forma inestable y transitoria. La experiencia demuestra que el poder central tiende siempre a fortalecerse: la confederación pasa a federación y ésta a Estado unitario. En realidad el federalismo tiene utilidad para permitir la integración de Estados durante un cierto período "de prueba", cuando predominan la desconfianza y los egoísmos localistas. En tal sentido, puede servir todavía. Si alguna vez se unifican, por ejemplo, Europa o Sudamérica, tendría que ser previa una etapa de confederación, como la que en la actualidad practican los países árabes.

Aunque ya se conocían en la antigüedad formas parecidas —sobre todo, en base a uniones de carácter militar, como en Grecia—, el federalismo

moderno es obra del siglo XVIII. Entonces sirvió a maravilla a la ideología liberal en boga, desconfiada hacia el poder, y que lo mismo pretendía dividirlo en su sentido "horizontal" —ejecutivo, legislativo, judicial, etcétera—, como "vertical"; o sea, creando centros territoriales de poder descentralizado, que pudiesen balancearse unos con otros.

Por otra parte, es tradicional afirmar que los países pequeños se gobiernan mejor según el sistema unitario, y los grandes, según el federal, ya que la variedad de problemas y la lentitud de las comunicaciones desajustan un gobierno "a distancia". Pero el extraordinario desarrollo de los medios de comunicación modernos ha "achicado" los países más vastos. El teléfono, el telégrafo, la televisión, la radio, el avión, permiten un conocimiento de los acontecimientos casi simultáneo en el mundo entero. El federalismo político no es, tampoco, una panacea, como pareciera suponerse. Ha existido y existe en países tan disímiles como los Estados Unidos, Suiza, la Unión Soviética, la Argentina o la Alemania nazi; de modo que el funcionamiento correcto de un Estado depende del contexto general, y no del federalismo en sí.

El origen federal argentino difiere bastante del norteamericano, al que, sin embargo, tomó por modelo. Los Estados de la Unión eran independientes entre sí, y además, cada uno practicaba su propia economía, y disponía de puertos propios. Luego se integraron progresivamente; y desde la Guerra de Secesión, que sobrevino cuando los Estados del sur intentaron segregarse, el gobierno central ha avanzado constantemente. Pero los Estados son muy celosos de su autonomía, en la que a veces se escudan en actitud reaccionaria, procurando mantener desigualdades raciales y otras rémoras. Ahí queda demostrado que el federalismo puede servir a una actitud retrógrada.

En cambio, las Provincias Unidas del Río de la Plata habían constituido una unidad política colonial, diferenciada, sobre todo, al crearse el Virreinato (1776), no obstante las divisiones administrativas del mismo. La guerra de independencia, los diferentes intereses económicos del interior y el litoral, y la actitud hegemónica de Buenos Aires, desmembraron las provincias. Estas llegaron a considerarse independientes; pero siempre conservaron un propósito último de unión nacional. El Pacto Federal de 1831 estableció una Confederación por lo menos en lo jurídico formal, ya que Rosas ejercía, de hecho, poder unitario.

Cuando se encaró la organización nacional, Alberdi señaló los elementos y antecedentes que nos vinculaban a cada una de las formas de Estado en pugna.

Nos aproximan al unitario: 1º) La unidad de los principios republicanos

y democráticos; 2º) La unidad de sacrificios y acción durante las guerras de independencia, a las cuales contribuyeron todas las provincias; 3º) Los pactos de unión preexistentes; 4º) Los congresos, directores y presidentes que intentaron una representación nacional; 5º) La unidad exterior, diplomática, de glorias y símbolos, y hasta la *palabra* misma: República *Argentina*, territorio argentino, nación argentina, pueblo argentino, familia argentina.

En cambio son antecedentes federales: 1º) Las rivalidades provinciales; 2º) Los periodos de aislamiento; 3º) Las peculiaridades de suelo, clima, hábitos, acento y carácter lugareños, así como los productos de la industria y el suelo; 4º) Las enormes distancias y las malas comunicaciones; 5º) La soberanía parcial que desde Mayo se reconoció a las provincias; los gobiernos locales y municipales; los celos del amor propio provincial.

Es obvio, como dice Levene, que tales antecedentes "no son completos a la luz de la crítica moderna"; pero responden a un criterio de época, y a un proyecto concreto y realista.

Por sugerencia de Alberdi, los constituyentes del 53 escogieron un sistema federal moderado; en cierto modo, intermedio. La reforma de 1860 fortificó el federalismo; pero lo hizo en función de la autonomía a que Buenos Aires aspiraba. Desde entonces, es indudable que nuestros elementos federales se han debilitado hasta casi desaparecer, mientras que el gobierno nacional ha expandido su esfera de acción, avanzando irreversiblemente sobre las autonomías provinciales, ya sea mediante la intervención; la estrategia partidaria, que no siempre contempla el interés local; la unificación en la percepción de impuestos, etcétera. Durante los gobiernos de *facto*, el unitarismo superó lo esperado aun por Rivadavia.

Del federalismo se han conservado algunos aspectos secundarios, que constituyen, precisamente, lo negativo del mismo. Así, la doble y triple imposición —contribuciones que la Nación, las provincias y las municipalidades perciben por causas muy similares—; las jurisdicciones policiales y judiciales distintas, con procedimientos también diferentes, que complican la administración de justicia; la posibilidad de realizar ciertos actos jurídicos —como contraer nupcias o patentar automotores— en diversas jurisdicciones, lo que facilita maniobras delictivas; dificultades para resolver problemas de viabilidad y otros servicios públicos, cuando afectan a varias provincias, etcétera. La experiencia descarnada demuestra que nuestro federalismo se caracteriza únicamente por una superposición desafortunada de jurisdicciones que multiplica las cargas para el habitante, y diluye las responsabilidades de la burocracia en distintos niveles.

La expresión "Estado miembro" no es feliz, porque hace uso de la pa-

labra *Estado* para ambos extremos de la relación. Pensamos que la voz "Estado" debería utilizarse exclusivamente para el integral, y emplearse otra para los integrantes, por ejemplo, marca o condado. La palabra *provincia* no se utiliza más que en la Argentina para señalar a los miembros del Estado federal; porque, en España, Estado unitario, significa, simplemente distrito administrativo, lo que corresponde mejor a su origen etimológico. En efecto, en Roma la provincia (de *pro* y *vincere*, vencer) daba idea de un territorio conquistado y dominado, que se gobernaba con "proconsules". Este último término conserva entre nosotros, su sentido peyorativo. Pero, en cambio, "provincia" se dignificó, y borró su significado primitivo. Muchos documentos coloniales se refieren a las "provincias de ultramar", o sea a las colonias, que tanto valía un término como el otro. Con nuestra independencia y las guerras civiles, el valor de la voz *provincia* pasó a ser otro: el que tiene actualmente.

VI. Los partidos políticos

Desde que existe el poder político, han existido tendencias de opinión que acompañaron a determinados dirigentes o ideas rectoras. La aristocracia ateniense tenía su "partido"; los Gracos, Mario y Sila, güelfos y gibelinos; jmorenistas y saavedristas, fueron grupos que respondían a intereses y creencias comunes, y que luchaban por lograr el poder.

Sin embargo, los partidos políticos modernos no surgen hasta mediados del siglo pasado. En verdad, ya en la Revolución Francesa los "clubes" constituyen un antecedente decisivo. Poseían continuidad, estructura plural, programa definido, carácter de intermediarios, cierta "personalidad", publicaciones propagandísticas, afiliados, y sesionaban periódicamente, para examinar los acontecimientos y programar la acción conjunta. Pero la cuna de los partidos fue el mundo anglosajón.

David Hume escribió el *Ensayo sobre los partidos* en 1760, y destacó la importancia de la "plataforma" o programa partidista para reunir adeptos. Benjamin Constant definió al partido como "agrupación de personas que profesan la misma doctrina política" (1816), y Tocqueville estudió las formas partidarias de los Estados Unidos.

Allí mismo, sin embargo, éstos habían suscitado reacciones. La más notoria es la de Washington, que en ese verdadero "restramento político" que es su *Farwell Address*, del 19 de setiembre de 1796, redactado en su mayor parte por Hamilton, advirtió contra "los letales efectos del espíritu partidista". Pero, probablemente, Washington pensaba en las "facciones",

siendo que, como responsable de la guerra de independencia, no podía admitir una ruptura de la integridad nacional.

Tampoco nuestros constituyentes de 1853 pensaron en los partidos, pues para nada los menciona la Constitución. Sin embargo, es precisamente el constitucionalismo liberal el que engendra a los partidos; sobre todo, a través de la contienda electoral, que requiere la intermediación partidaria, a efectos de ofrecer candidaturas al pueblo. Nuestro federalismo y el sistema de elección indirecta demoraron el surgimiento, en la Argentina, de grandes partidos de carácter nacional. Las candidaturas se decidían por agrupaciones locales, y sólo desde 1880 el Partido Autonomista Nacional (P.A.N.) constituyó un primer esbozo orgánico de alcance general.

En realidad, como en toda la ciencia política, la terminología es plurivalente. Existen entidades de carácter diverso y hasta contrapuesto, que reciben el mismo nombre de *partidos*. Esta dificultad metodológica, común a toda la ciencia política, nos permite presentar, a lo sumo, "tipos" o modelos de partidos, pero difícilmente —como señala Duverger— una *teoría del partido político* con validez general. Otra de las dificultades de esta investigación, según señala el mismo autor, es el relativo misterio con que los militantes partidarios celan el manejo interno de su partido, cuyo real conocimiento parece reservado sólo a los iniciados.

La estructura de los partidos varía ampliamente. Los partidos tradicionales al estilo de la Unión Cívica Radical, están integrados por afiliados que suelen reunirse por parroquias o comités, con autoridades constituidas electoralmente, en comicios internos. La U.C.R. posee un Comité Nacional (directivo y permanente), y una Convención Nacional (intermitente), que sanciona la plataforma. Además, ha convocado reuniones sectoriales, como congresos internos agrarios, juveniles y femeninos; y ha admitido entidades paralelas, como la Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina (F.O.R.J.A.). El Partido Socialista poseía también un Comité Nacional Ejecutivo, y reunía congresos nacionales. Prefería la estructura por *secciones*, más amplias que los tradicionales comités, y a través de las cuales procuraba adhesiones masivas.

Las *células* son unidades partidarias que actúan en determinados ámbitos de entidades intermedias, como una fábrica, universidad o colegio: Son preferidas por los partidos y movimientos clandestinos o semiclandestinos, como ha sido el Partido Comunista en diversas épocas. Inclusive los grupos guerrilleros se estructuran por células cerradas, cuyos integrantes se conocen únicamente entre sí, y no a los correligionarios de otras células. Sólo el jefe de cada célula podrá tener contacto con el de otra. Esto evita delaciones o confesiones de los militantes, cuyos conocimientos son, pues, limitados.

Ciertos partidos cuentan, también, con una especie de milicia privada, a veces uniformada —como los *camisas negras* fascistas y los *camisas pardas* nazis—, que se llaman escuadras o *grupos de choque*, y están destinados a funciones policíacas: cuidan el orden en actos partidarios, y agreden a los adversarios, intimidan y castigan. A veces, existen fuera de toda estructura partidaria, como la Legión Cívica, la Alianza Libertadora Nacionalista y el Grupo Tacuara, madre de la guerrilla "montonera".

El Partido Peronista o Justicialista cuenta con *unidades básicas* —así llamaba a sus comités—, y una serie de "alas" o agrupaciones —juvenil, sindical, "política" propiamente dicha, etcétera—, cada una de las cuales obtuvo una cierta representación parlamentaria previamente asignada con pretensiones de equilibrio.

Los partidos encaran de diversa manera el problema presupuestario. En ciertos casos, se solicita a los afiliados una cuota, como hacía el socialismo, procurando ampliar su número de afiliados, y considerando ese aporte un deber cívico primordial.

En muchos casos —como el Partido Cívico Independiente y "Nueva Fuerza"—, no existe cuota, y se prefiere recurrir al mecenazgo de algunos contribuyentes especiales: empresas, candidatos o simpatizantes con buen pasar. Por fin, a veces se recurre a métodos drásticos, y especialmente los partidos fascistas obtuvieron contribuciones presuntamente voluntarias, que no son más que exacciones. Otros partidos encaran, una vez por año, una campaña financiera, y todos sus afiliados se movilizan con ese fin.

Por otra parte, los partidos pueden recibir contribuciones del Estado, proporcionales a su importancia, al número de afiliados o de votos obtenidos en los comicios. Se considera que el Estado debe concurrir a sostenerlos, pues son instituciones necesarias a la democracia. También éste es un modo de atenuar la competencia sindical —sobre todo, cuando la cuota de los sindicatos es un aporte legal obligatorio—, y esa vitalidad económica de los sindicatos los convierte en una amenaza para los partidos, pues resultan un amparo más concreto para el común de la gente.

Los procedimientos internos marcan el carácter más o menos republicano de los partidos: la afiliación, expulsión, elección primaria para candidaturas, etcétera, dicen mucho de la verdadera estructura partidaria. Hay partidos fuertemente verticalistas, donde la voluntad del líder decide todo.

En general, los partidos totalitarios son celosos de quienes ingresan: deben ser presentados por afiliados responsables y pasar períodos de adoctrinamiento, pues temen infiltraciones. En cambio, es fácil ser expulsado, y de hecho las frecuentes "purgas" tienen graves consecuencias para

los purgados, como la "noche de los cuchillos largos", cuando un grupo nazi disidente de Hitler fue asesinado a mansalva.

La disciplina partidaria es también un aspecto a considerar. A veces no se toleran discrepancias con la opinión auténtica y concreta del líder, cuando éste decide darla. Elementos derechistas insisten en la "obediencia", reflejando el místico *slogan* de Mussolini: "Crear, obedecer, combatir".

El socialismo argentino se caracterizó por un cuestionamiento permanente de sus líderes principales: Palacios fue expulsado en 1915, y hubo varias escisiones motivadas en cierta intolerancia interna; la más grave, en 1927, cuando se separó el Partido Socialista Independiente. Los órganos partidarios tenían gravitación; pero las decisiones finales las adoptaban los propios afiliados, que eran objeto de *consulta* y votaban el tema propuesto, en última instancia.

Una importante función dentro de los partidos es la difusión de ideas y programa. La prensa ocupa, pues, un lugar destacado en la estructura partidaria. Así, por ejemplo, *La Vanguardia*, órgano del Partido Socialista en nuestro país, fundado el 7 de abril de 1894 como semanario, significó un verdadero elemento de poder dentro del partido.

El periódico contaba con un Comité de Prensa del cual salía el "director inmediato" y luego de grandes estudios financieros, emisión de obligaciones de préstamo y voto general de afiliados, la publicación se hizo diario, en setiembre de 1905.

Los partidos suelen disponer de organismos anexos, que actúan paralelamente con diversos fines. Los partidos cristianos suelen alentarlos, y los fundadores del Partido Socialista crearon también diversas cooperativas: la más famosa, de crédito y edificación, es "El Hogar Obrero" (1907).

Los militantes partidarios suelen estar retribuidos por el partido. Este "profesionalismo" partidista tiene antecedentes en los clubes de la Revolución Francesa, que pagaban la asistencia a sus reuniones. Todo eso se justificó alegando que la actividad política lleva tiempo y debe pagarse, pues ya no está reservada a quienes poseen bienes de fortuna.

La elección interna de candidatos suele ser uno de los problemas de la partidocracia, porque ciertos caudillos y grupos logran perpetuarse en la estructura de los partidos y crean tendencias oligárquicas: El sistema "de lemas" uruguayo trata de corregir estas desviaciones, pues cada partido presenta varios candidatos a la elección popular, y el más votado suma los sufragios de los otros. Así, el pueblo puede escoger el lema, el partido y el hombre.

Las clasificaciones más diversas se han ensayado acerca de los partidos políticos, que, según Max Weber, pueden ser partidos de *principios* y

partidos de *patronazgo*, según sigan a ideas o a caudillos. Xifra Heras ha seguido una tipología de características anticipadas por Aristóteles: serán *puros* o *impuros*, si los intereses que defienden son colectivos o sectoriales. También pueden clasificarse según exista o no oposición legal y efectiva competencia por el poder, o según existan coaliciones gubernamentales, o éstas no sean necesarias.

Otra distinción ya tradicional está vinculada al número de partidos existentes: *multipartidismo*, *pluripartidismo limitado*, *bipartidismo* o *monopartidismo*. Obviamente, en el primer caso existe pluralidad ilimitada de partidos, tantos como la iniciativa cívica los quiera.

En el *pluripartidismo limitado*, como el régimen de Senegal, sólo se permite existir a algunos pocos partidos, obligados a encuadrarse dentro de las ideologías descritas por la ley, ya sea social-demócrata, socialista, comunista, etcétera.

El *bipartidismo* es el régimen de dos partidos, que usualmente se alternan en el poder. Tiene como modelo los sistemas anglosajones¹. En Inglaterra existen dos partidos: antes, *Tory* y *Whig*, y luego, *Conservador* y *Laborista*; en los Estados Unidos, el *Republicano* y el *Demócrata*, que se turnan en el poder. En ambos casos, uno resulta un poco más conservador, y el otro, un poco más "progresista". Lo curioso es que eso no implica que no existan otros partidos², pero menores y de tan escasa significación, que cualquier participación en asuntos del Estado les resulta muy remota. Finalmente, hay regímenes de *partido único*, donde sólo se admite la

¹ Nuestra ley Sáenz Peña, al establecer la representación por lista incompleta, tendía sin duda al bipartidismo. El autor imaginaba a su partido conservador gobernando, con el control de la minoría radical.

El plan de la ley era fortalecer en cada distrito a la mayoría y representar a una oposición, la segunda mayoría o primera minoría. Los demás partidos quedarían así desalentados.

Sin embargo, el plan falló: el Radicalismo ganó las elecciones de 1916, y no se contentó con ser la primera oposición. Otros partidos se hicieron fuertes en determinados distritos, como el Socialismo en la Capital Federal, y la Democracia Progresista en Santa Fe. El fraude electoral de la década del 30, y la consiguiente abstención del Radicalismo tonificó a aquéllos, y destruyó las tendencias bipartidistas. Luego de la caída del Peronismo, muchos partidos se subdividieron y el sistema proporcional afirmó el pluripartidismo en la Argentina.

² En las elecciones norteamericanas se presentaron numerosos partidos, como el *Laborista*, *Nuevo Partido*, *Trabajadores Socialistas*, *Prohibición*, etcétera, que en las elecciones de 1968 obtuvieron en total, unos 200.000 sufragios, que representaban algo así como el 0,005 por ciento del total de votos, y ningún elector presidencial. Sin embargo, en esas mismas elecciones, frente a 31.770.237 votos de Nixon (republicano) y 31.270.533 de Humphrey (demócrata), el *Partido americano Independiente* logró para George C. Wallace una cifra importante: 9.847.141 sufragios, y 46 electores.

Desde 1876, sólo los partidos Democracia y Republicano han obtenido electores presidenciales, salvo los pocos que recibieron los partidos del *Pueblo* (en 1829), *Progresista* (en 1912, cuando con Theodore Roosevelt logró más que su tronco originario, el Republicano, y en 1924), el *Partido de los Derechos Es-laduales*, en 1948, y el mencionado *Independiente*, en 1968.

existencia y funcionamiento de un partido, como en Italia, Portugal o Alemania durante la época fascista, o en la actualidad en Estados socialistas y en varios países africanos. También puede existir un partido *predominante*, como fue el Peronista hasta 1955. Ésta es una variante del monopartidismo, que se da en México y en Brasil.

En verdad, *partido* proviene de *partir*, y por definición implica lo contrario de una totalidad unánime. La existencia de un partido supone necesariamente la de otro, por lo menos, ya que una cosa no puede partirse por la unidad. De modo que para este tipo de entidades "monocráticas" se ha preferido el nombre de "movimiento", "frente" u otras que eludan la expresión "partido".

El polílogo rumano Mikhail Manólesco es autor de una obra clásica sobre el tema: *Le parti unique*, editada en París en 1936. Manólesco escribía en pleno auge del fascismo, y no ocultó su predilección por esa tendencia, que marcaba, a su criterio, la crisis del pluralismo y del polipartidismo, "reemplazado por el monismo político". Señala Manólesco, como "fenómeno general" de su tiempo, el avance "de un partido político que tiende al monopolio —de hecho o de derecho— de la libertad de acción política de un país, y que constituye, de tal modo, una institución *fundamental* del régimen". El fenómeno se repetía, pese a la variedad de sistemas, desde la Unión Soviética hasta Portugal, desde Turquía hasta Italia.

El partido único pretende asumir una misión de fe y redención, a cuyo efecto se organiza como un ejército, con férrea disciplina y militancia total, y se convierte en un órgano del Estado, con el propósito de lograr la unidad nacional y de acción.

Las funciones de los partidos únicos serían, algunas *preparatorias*, antes de tomar el poder: adecuar la opinión pública favorable, destruir la contraria, y organizar la conquista del gobierno. Instalados en él, deben lograr la unidad tras la causa de ideologías partidarias, eliminando las divergencias y formando los dirigentes futuros, a cuyo efecto prestan especial cuidado a la adecuación de la juventud.

Esto se complementa con la propaganda, el contacto con el pueblo, la elaboración de instituciones nuevas y la defensa del régimen.

Tales procedimientos son típicos de los procesos totalitarios, cualesquiera sean su signo y sus propósitos. Los partidos únicos han florecido en África luego de su descolonización, quizá como un instrumento de lucha en circunstancias de excepción.

Estos partidos africanos han sido objeto de numerosos estudios³.

³ Entre nosotros, Alberto Ciria les otorgó importancia en varios trabajos; el principal de éstos,

Julius K. Nyerere, líder de Tanzania, dedicó varios textos a justificar su concepción del partido único de las ex colonias, donde se concretaría una forma democrática *distinta* de la democracia tradicional, pero igualmente válida. Este partido único asiste al hombre "de la cuna a la sepultura" y atiende sus necesidades de todo orden. "Para nosotros —agrega—, el otro partido es la potencia colonial." Asimismo, parece transferir las necesidades controversias al seno del partido, como sostuvieron algunos líderes fascistas. "Los ancianos se sientan bajo un árbol —sigue Nyerere— y discuten hasta ponerse de acuerdo." Con esto parece apuntar a un tipo de disenso pacífico, integrado, de carácter un tanto primitivo y dentro de grupos homogéneos, donde existe posibilidad de acuerdo. Asimismo, y como señala Ciria, el "nuevo" partido único africano sería no sólo el vehículo de la unidad nacional, sino la respuesta a la necesidad "de eliminar paulatinamente los rasgos de tribalismo incompatibles con una estructura moderna y centralizada de gobierno".

Mario J. López admite que partidos de esta naturaleza "a veces pueden cumplir, como ha ocurrido en Túnez con el *Parti Socialiste Destourien*, una tarea de realizaciones rápidas y efectivas que difícilmente se hubiera realizado en un sistema de pluralidad de partidos". Pero de todos modos, "no se ha conseguido suprimir el aspecto *agonal* de la política, pues ha continuado en su seno la lucha de los grupos informales". Es decir, estos partidos únicos presuntamente "nuevos" pueden admitirse "en una situación sumamente justificada, que cabe —dice Barneix— en un contexto histórico y geográfico muy determinado y singular": una guerra de liberación colonial y su futuro inmediato. Al fin y al cabo, el rechazo de Washington por el pluripartidismo obedece a la misma situación coyuntural.

Estos partidos únicos pueden admitirse, como en Turquía, por cubrir una etapa de transición y de excepción que tiende al pluralismo y al multipartidismo, forma evolucionada y decantada del régimen democrático. Del mismo modo, las fuerzas armadas, cuando toman el poder y disuelven los partidos, actúan, según V. O. Key, precisamente como un partido (único) "disfrazado".

quizá, *El nuevo partido único. Reflexiones sobre su naturaleza y funciones*, en "Revista Jurídica de Buenos Aires", II, 1966, p. 37. Algunos de sus conceptos generaron polémica, y fueron observados por Mario J. López, *Los partidos políticos*, Cooperadora, 1968, p. 44, y por Athlo J. Barneix, *El partido único de siempre*, en "Revista Jurídica de Buenos Aires", I-III, 1968.

VII. El sufragio

El sufragio implica un pronunciamiento formal adoptado por la mayoría del pueblo sobre diversas cuestiones. Elección es designación, por esta vía, de funcionarios en determinados cargos; pero puede haber decisiones por sufragio sobre muchas otras materias: la sanción de una ley, la conveniencia de modificar una constitución, la destitución de un oficial público, etcétera.

La elección popular es el sistema más notorio de legitimación de un gobierno. En el absolutismo, la legitimación provenía de la herencia, y en muchos regímenes no republicanos, deriva de los hechos. Gobierno legítimo es el que existe, mientras no es derribado.

El sufragio es el instrumento natural de la democracia representativa. Tanto como un derecho, constituye un deber del ciudadano, obligado moral y cívicamente a interesarse por la marcha de la cosa pública. Eso explica el carácter obligatorio que tiene entre nosotros. Por eso se afirma que es una función, o atribución, o sea una suma de deberes y derechos.

a) Publicidad y universalidad

Existen distintas formas de sufragio, a saber:

1º) Según cómo se emite, el sufragio puede ser público o secreto. El proceso electoral argentino, que tiene antecedentes remotos en la elección del sucesor de Pedro de Mendoza, fue perfeccionando lentamente su técnica. Desde los primitivos cabildos abiertos y hasta bien entrada nuestra vida institucional, el voto fue público, "cantado", y era fácil identificar la opinión del elector, con toda la secuencia de presiones y excesos propios de esta situación. La ley Sáenz Peña (1912) consagró el secreto obligatorio —no ya facultativo— del voto. Sólo subsiste la publicidad de las elecciones secundarias, donde el votante no está a solas con su conciencia, sino obligado por un mandato del cual debe rendir cuenta.

2º) Según quiénes sufragan, el voto es universal o calificado. El primero acuerda el voto a todos por igual, y el segundo, sólo a quienes reúnan determinados requisitos de capacidad o patrimonio. Los límites de ambos sistemas son imprecisos, y de hecho nunca se llega al puro sufragio universal, pues aún los más amplios prevén exclusiones por razón de edad, nacionalidad, indignidad, aptitud mental, etcétera. El voto femenino es conquista reciente: entre nosotros, data de 1949 (Ley 14.032), aunque la provincia de San Juan lo había ensayado veinte años antes, durante el gobierno de Cantoni.

El art. 65 de la Constitución soviética de 1918 privaba de derechos electorales a quienes vivían de ingresos no provenientes del trabajo, al clero, a los comerciantes particulares, a miembros de la antigua policía y de la casa real, etcétera, invocando el principio "El que no trabaja, no vota", y procurando una justicia política.

b) Intermediación

La representación puede obtenerse según patrones diversos:

1º) Mediante el voto de todas las personas aptas para sufragar, canalizadas generalmente en partidos políticos.

2º) Mediante la representación familiar, que considera a la familia —y no al individuo— como la unidad política, acordando amplio poder decisorio a su jefe, que puede llegar a tener tantos votos como personas a cargo;

3º) Por representación funcional o de asociaciones, según la actividad de cada uno.

Nuestra tradición electoral prefiere el primero, salvo cierta tentativa precursora de representación funcional o corporativa en la Constitución de 1819, que no logró vigencia. La misma historia registra un proceso ascendente hacia el efectivo voto universal, o sea la posibilidad de que sufrague el mayor número posible de electores: todos los hombres y mujeres que reúnen cierta capacidad cívica mínima, aunque sean analfabetos. Más de la mitad de la población argentina está empadronada y en condiciones de votar. 17.892.797 ciudadanos en octubre de 1983, cifra que creció en más de 1.000.000 para la consulta del año siguiente.

4º) Según el grado en que se efectúa la elección, ésta puede ser directa o de primer grado, e indirecta o de segundo.

En la elección directa, el elector vota sin intermediaciones, por los candidatos. En cambio, en el voto indirecto sufraga por electores, quienes eligen en definitiva a la persona que desempeñará el cargo. Nuestra Constitución establece voto directo para designar diputados, e indirecto para presidente, y de presidente y senadores.

Se afirma que así la responsabilidad final reside en un grupo reducido y selecto de personas competentes. En verdad, la falta de partidos intermedios de carácter nacional, hacia 1853, impuso tal sistema. Pero éste importa cierta desconfianza hacia el voto popular, y posibilita —al menos en teoría—, que se burle la opinión mayoritaria. El elector no está constreñido sino por razones éticas, y nada obsta a que, elegido con cierto mandato, deje de cumplirlo y altere la voluntad de sus mandantes.

La elección indirecta recurre a muy diversas variantes. Así, una designación presidencial "indirecta" puede ser:

1) Por *asamblea legislativa*, propia de los regímenes parlamentarios: rige en Italia, Suiza, Portugal, etcétera, y supletoriamente entre nosotros. También la adoptaron varias constituciones francesas; polaca, checoslovaca, la enmienda Pilla (Brasil), la Constitución argentina de 1819 y la ley de presidencia de 1824.

2) Por *colegio electoral permanente*, común en las repúblicas antiguas, donde ciertos cuerpos aristocráticos retenían la función electiva. A veces, el organismo electoral se integra con otros que gozan atribuciones propias. Por ejemplo, el estatuto provisional de 1811 disponía que el Triunvirato sería electo por una asamblea de ese tipo, compuesta por el ayuntamiento y electores permanentes. Las constituciones costarricense (1871), dominicana (1907) y francesa (1958) deferían a cuerpos estables la designación presidencial.

3) Por *elección popular*, votando el pueblo por electores que forman el colegio electoral en cada caso.

La mayor parte de los países americanos optó por la elección directa; pero la Argentina, basándose en el precedente de 1826 y en sus tres fuentes primordiales: constituciones de los Estados Unidos y de Chile, y proyecto Alberdi, prefirió la de segundo grado, muy en boga al promediar el siglo XIX. La reforma de 1949 implantó el voto directo, derogado en 1957, y restablecido —con *ballotage*— en 1972.

El *ballotage* es una técnica ingeniosa que conduce a una opción final entre dos candidatos o fórmulas. Si en una primera vuelta nadie obtiene por lo menos el 50 por ciento más uno de los votos, se sufraga otra vez, por uno de los dos más votados. El triunfador se verá, en consecuencia —al no com- putarse los votos inválidos ni las abstenciones—, sostenido indudablemente por una mayoría absoluta; al menos, de la mitad más uno de los sufragios válidos.

Esta circunstancia fortalece al gobernante electo en tales condiciones, y es recomendable para las elecciones en que se escoge uno o al menos muy pocos funcionarios: presidente y vice, senador, gobernador... Si se designa un cuerpo colegiado, es preferible el sistema proporcional.

Nuestra Constitución prevé la elección indirecta de presidente; y si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en el colegio electoral, la elección pasa al Congreso, que optará entre los más votados. Era una suerte de *ballotage*. Al implantarse en 1949 la elección presidencial directa, se estableció a simple pluralidad, lo que es peligroso, porque un gobernante con mayoría apenas relativa puede ser designado, y tropezar luego con graves

dificultades para enfrentar a una oposición que, unida, es más poderosa.

Por eso, en 1972 el voto directo fue acompañado de *ballotage*. En caso de proceder la segunda vuelta, era posible que la tercera fórmula, si había obtenido un número razonablemente numeroso de votos (quince por ciento), se recompusiera con la primera o la segunda.

d) Distribución de mayorías y minorías

Según la manera de establecer los resultados electorales y distribuir la mayoría, que gobierna, y la minoría, que controla, se han ideado variedades muy diversas; algunas, aplicadas entre nosotros. Mencionaremos las siguientes:

1) *Lista completa*. El elector sufraga íntegramente por una lista, y por la totalidad de los cargos a cubrir. La lista que obtiene mayor cantidad de sufragios, lleva toda la representación.

Veamos un ejemplo, tomado de la realidad. las cifras corresponden a la elección de diputados por la Capital Federal de 1983, y son las obtenidas respectivamente, en esa oportunidad, por los partidos siguientes:

Unión Cívica Radical	967.275
Partido Justicialista	460.952
Unión del Centro Democrático	170.334
Partido Intransigente	114.840
Democracia Cristiana	73.640
Partido Comunista	42.374
Alianza Federal	38.854
Alianza Demócrata-Socialista	31.111
Movimiento de Intransigencia y Desarrollo	27.615
Movimiento al Socialismo	13.764
Socialismo Popular	6.957
Partido Obrero	5.170
Frente de Izquierda Popular	2.538
Total	1.955.424

Además de los logrados por estos 13 partidos, hubo 41.228 votos en blanco y 12.027 anulados; los cuales descartamos de los cálculos distributivos de los 25 diputados que debían elegirse.

Por "lista completa", la UCR obtendría los 25 cargos. Puede apreciarse la arbitrariedad del sistema. Casi 1.000.000 de votantes quedan sin repre-

sentación. Tendencias de opinión caudalosas —a veces, casi tanto como la vencedora relativa— pueden resultar totalmente excluidas, mientras ésta se arroga una unanimidad de que carece. Salvo los años 1902 y 1904, este sistema rigió desde nuestra organización nacional hasta la ley Sáenz Peña.

2) *Circunscripciones uninominales*. En 1903 y 1904 (ley 4161), se dividió el territorio de las provincias y la Capital en distritos, cada uno de los cuales elegía un representante. También desde 1949 hasta 1955 (ley 14.032) se procedió de igual modo para elegir diputados: no electores de presidente, porque esta elección fue directa. Su constitucionalidad se discutió, ya que nuestra "Carta Magna" considerará a las provincias y a la Capital como "distritos electorales de un solo Estado" (arts. 37 y 46), si bien no prohíbe subdividirlos. En nuestro ejemplo, la asignación resultaría de los votos logrados en cada una de las 25 circunscripciones que existirían.

Como el criterio para subdivisión puede ser caprichoso, los resultados también suelen ser artificiales. En los Estados Unidos, el gobernador Elbridge Gerry⁴ era muy diestro para diseñar "circunscripciones", y tenían

⁴ Elbridge Gerry fue un distinguido hombre público norteamericano. Firmó la Declaración de la Independencia, integró la Convención de 1787, y murió hacia 1814, siendo vicepresidente de los Estados Unidos. Sin embargo, su mayor título de "inmortalidad" se debe a una curiosa anécdota.

Era gobernador de Massachusetts por el Partido Demócrata Republicano, en vísperas de las elecciones de 1812. El 11 de febrero, la Legislatura del Estado aprobó una ley electoral, distribuyendo arbitrariamente los distritos, en forma tal que el oficialismo se veía favorecido, pues la zona donde arribaban obtenía mayoría neutralizaba adecuadamente a las ciudades opositoras. Parece que Gerry opuso algunos escrúpulos antes de promulgar la disposición, pero al fin se dejó convencer.

El mapa respectivo ofrecía un aspecto curiosísimo. Según tradición, el editor Benjamin Russell, director del periódico *Centinel*, de Boston, se encontraba examinándolo con el pintor Gilbert Stuart. Este —cuyo retrato de Washington es célebre— comenzó entonces a dibujar, por encima de los caprichosos perímetros, una cabeza como de reptil, patas, cola... Quedó algo como una lagartija o salamandra. O mejor, según habría observado Russell, una *gerry-mandrá*... la expresión hizo fortuna, y desde entonces se conoce como *gerrymandría* a la deformación del sistema de circunscripciones.

Otra versión atribuye el dibujo de marra a Richard Alsop, Elkannah Tisdale o James Ogilvie, artistas de menor prestigio que Stuart. Como sea, la *gerrymandría* funcionó con distorsionadora eficacia: aunque los candidatos demócrata-republicanos obtuvieron, en conjunto, menos votos que los del Partido Federalista (50.164 contra 51.766, respectivamente), se alzaron con 29 bancas senatoriales, frente a las magras 11 logradas por los "vencedores". El candidato a gobernador de éstos, Mr. Strong, sin embargo, venció al propio Gerry, que aspiraba a la reelección.

La *gerrymandría*, empero, no sólo la usufructuó Gerry. Se la practicaba, a veces y se la practicó después. Los federalistas la emplearon cuando pudieron, el presidente McKinley fue un especialista y el fue teatro de modalidades electorales semejantes, y el célebre distrito *cordón de zapato*, en Mississippi, tenía unos 700 kilómetros de largo por sólo 50 de ancho.

Las elecciones portenas de noviembre de 1951 y abril de 1954 pecaron de "gerrymandristas". Pero lo importante es señalar que aun sin intención fraudulenta, la mera división en circunscripciones electorales —señala Keisen—, al cual se considera, en principio, de acuerdo con la idea del cuerpo

do presentes estadísticas y escrutinios anteriores, compensaba las zonas adversas con las favorables a su partido, de modo que obtenía el mayor provecho del mapa electoral. Claro que éste adquiriría contornos extraños, tomando algunos distritos el aspecto de un lagarto o salamandra. Mejor dicho, una *gerrymandría*, como se conoce desde entonces este tipo de especulaciones.

3) *Lista incompleta*. Desde 1912, la ley Sáenz Peña otorgó representación a la minoría, con el propósito de canalizar la opinión pública en dos grandes corrientes o partidos, al estilo anglosajón.

Los ciudadanos no sufragaban por una lista completa, sino por una formada solamente con dos terceras partes de los candidatos a elegir. Así, la lista vencedora se adjudicará dos tercios de los cargos, y el tercio restante corresponderá a la minoría⁵.

A pesar de este notorio avance democrático, la atomización de partidos significó que siempre importantes sectores quedaran excluidos, y otros con mayorías relativas se atribuyeran una representatividad ficticia.

En nuestro ejemplo, dos tercios de 25 son 16,6; y el restante tercio, 8,3. El residuo mayor corresponde al ganador. La UCR, con 967.275 votos, llevaría 17 diputados (16, más uno de resto). El justicialismo 8, y los demás partidos, ninguno.

4) *Representación proporcional*. John Stuart Mill fue uno de los primeros en auspiciar la proporcionalidad, que permite una representación más amplia y matizada de la opinión partidaria. Como su nombre lo indica,

representativo unitario, como cuerpo electoral unificado. *Toda el pueblo elige su parlamento*, en una pluralidad de cuerpos electorales, cada uno de los cuales tiene distinta composición del todo. Pero el sujeto de la elección es el cuerpo electoral, y de ahí proviene la diferencia entre el resultado (cuerpo representativo) y el cuerpo electoral en total. Por eso, el error del sistema no debería evitarse suprimiendo el principio de mayorías, sino llevándolo a cabo en toda su integridad."

Nuestra Constitución está en ese caso. Los "diputados de la Nación" (art. 36) son, sin embargo, elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales" (art. 37). Así se entienden algunos resultados paradójicos, como en 1957, cuando la U.C.R. pese a contar con menos votos, en conjunto, que la U.C.R.P. obtuvo mayor delegación. Y en los comicios de 1972, pese al sistema proporcional establecido por el gobierno de facto, el Frente Justicialista llevó el 60 por ciento de las bancas de diputados, con alrededor del 50 por ciento de los sufragios generales.

Estos ejemplos deben llevarnos a meditar sobre varios problemas de la aritmética electoral. En primer lugar, advirtiendo que el fraude puede hoy efectuarse mediante procedimientos sutiles, que no impliquen los métodos burdos y violentos de otrora, pero conduzcan a soluciones igualmente injustas. Y en segundo término, analizando cómo pueden distribuirse las mayorías y minorías, para no crearlas ficticiamente, y entorpecer, por lo mismo, la fluidez del juego democrático.

⁵ En verdad, se volaba por cabeza, pues los candidatos podían tacharse y reemplazarse. Era la "borratina". De modo que podía ocurrir —como ocurrió en 1930— que fuesen electos diputados por más de dos partidos.

distribuye los cargos en *proporción* o relación a los votos obtenidos por cada partido. Siempre que reúnan un caudal mínimo, todas las tendencias tendrán representación.

Los sistemas para llevar a la práctica ese propósito son numerosos. Explicaremos los dos más usuales:

1º) Por *cuociente* o de Hagenbach. Empleado durante muchos años para designar los concejales de la Capital Federal. Se divide el total de los votos emitidos válido por el de cargos a cubrir. Así, se obtiene la *cifra repartidora*. Cuantas veces entre en el caudal de votos de cada partido, dará las bancas a éste.

El problema principal de tal sistema es el resto o residuo. En cada división existirá —casi con seguridad— residuo. Los resultados de las divisiones, en enteros, implican igual número de diputados. Pero siempre aparecen distribuidas una o más bancas entre los residuos. Esto crea una perplejidad: ¿Las bancas se otorgan, como matemáticamente corresponde, al mayor residuo? Y si el partido que tiene mayor residuo no obtuvo siquiera un *entero* ¿se lo elimina? ¿Y no convendrá reemplazar el criterio matemático por el político, y dar el cargo pendiente a la mayoría, para que gobierne con mayor amplitud? ¿O acaso a la minoría, para que controle mejor? Estas dudas no existen en el sistema D'Hont.

Veamos el ejemplo del cuociente:

$$1.955.424 \div 25 = 78.216,96 \text{ (primer cuociente, cifra repartidora).}$$

U.C.R.	967.275 + 78.216,96 =	12.366
P.J.	460.952 + 78.216,96 =	5.893
U.C.D.	170.334 + 78.216,96 =	2.177
P.I.	114.840 + 78.216,96 =	1.468
D.C.	73.640 + 78.216,96 =	0,941
P.C.	42.374 + 78.216,96 =	0,541
A.F.	38.854 + 78.216,96 =	0,496
A.D.S.	31.111 + 78.216,96 =	0,397

En este caso, la U.C.R. tiene seguros 12 diputados; el P.J., 5; la U.C.D., 2 y el P.I., 1. Por enteros, hemos distribuido 20 bancas. Quedan 5 bancas "flotantes", a distribuir según residuo. El más alto es el de la D.C.; le siguen el P.J., el P.C., la A.F. y el P.I. No interesa que el residuo de la D.C. supere al del P.I. por más del doble. En suma, la U.C.R. llevará 12 bancas; el P.J., 6; la U.C.D., 2; el P.I., 2; la D.C., 1; el P.C., 1; y la A.F. 1.

El subsistema del *doble cuociente* resuelve el problema en contra de los partidos pequeños. Si éstos no han obtenido un entero —como desde la

D.C. para abajo en el ejemplo—, son descartados, y se vuelve a efectuar la operación eliminándolos de todo cómputo. Es decir, se debe obtener un nuevo cuociente repartidor, tomando en cuenta sólo los votos obtenidos por los partidos que han logrado por lo menos una banca entera en la primera operación.

En nuestro ejemplo sería:

$$967.275 + 460.952 + 170.334 + 114.840 = 1.713.401$$

$$1.713.401 \div 25 = 68.536,04 \text{ (segundo cuociente repartidor).}$$

U.C.R.	967.275 + 68.536,04 =	14.113
P.J.	460.952 + 68.536,04 =	6,725
U.C.D.	170.334 + 68.536,04 =	2,485
P.I.	114.840 + 68.536,04 =	1,675

Quedan 2 diputados a distribuir por resto, que corresponden a los más altos: P.J. y P.I. En consecuencia, la U.C.R. tendrá 14; el P.J., 7; la U.C.D., 2 y el P.I. también 2.

2º) *Método D'Hont del divisor común*. El sistema aplicado para elección de diputados desde 1963 —y para convencionales de 1957—, es el que ideó el belga Víctor D'Hont, en 1878. Presenta la ventaja de no dejar residuos a distribuir.

Los votos de cada partido se dividen sucesivamente por 1, 2, 3, 4, 5, etcétera, hasta como máximo la cantidad de vacantes convocadas. Las mayores cifras obtenidas de cada operación significarán otros tantos cargos; el divisor común será la menor de ellas, y sólo contarán los enteros, mientras que los restos se desechan.

	U.C.R.	P.J.	U.C.D.	P.I.	D.C.
+ 1 =	967.275	460.952	170.334	114.840	73.640
+ 2 =	483.637,5	230.476	85.167	57.420	36.820
+ 3 =	322.425	153.650,66	56.778	38.280	24.546,66
+ 4 =	241.818,5	115.238			
+ 5 =	193.455	92.190,4			
+ 6 =	161.212,5	76.825,33			
+ 7 =	138.182,14	65.850,28			
+ 8 =	120.909,37	57.619			
+ 9 =	107.475	51.216,88			
+ 10 =	96.727,5				
+ 11 =	87.934,09				
+ 12 =	80.606,25				
+ 13 =	74.405,76				
+ 14 =	69.091,07				
+ 15 =	64.485				
+ 16 =	60.454,68				

Las 25 cifras mayores culminan en 65:850,28, séptimo del justicialismo, que será la repartidora. Todas las que la excedan importarán una banca a saber:

14 diputados por U.C.R.; 7 por el justicialismo; 2 por la U.C.D.; 1 por el P.I. y 1 por la Democracia Cristiana.

d) El sufragio no electoral

El plebiscito y las formas concordantes de democracia semidirecta—referéndum, iniciativa y sustitución popular, etcétera— se invocaron como correctivo de la crisis que sufrió la democracia representativa parlamentaria a comienzos del siglo XX.

Esta crisis se abió con el auge de los partidos políticos, que suelen actuar como intermediarios entre el elector y el mandatario, quien resulta sometido a su influjo y disciplina, olvidando a veces primordiales responsabilidades ante la nación. Ya Rousseau había formulado una crítica al sistema inglés—paradigma de su época, que deslumbrara a Montesquieu—, pues no ignoraba que ciertos grupos predominantes pueden escudarse en una apariencia democrática para perpetuar su dominación. Por eso entendía, que la voluntad general es intransferible, y nula toda ley no ratificada expresamente por el pueblo, titular de la soberanía.

El origen remoto de la institución puede hallarse en la relativa democracia directa de la polis griega, en ciertas prácticas políticas castellanas, y en los cantones suizos. Perfeccionada por los Estados Unidos, llegó a su máximo auge durante la posguerra de 1914-18, para iniciar después un franco retroceso.

Mientras el referéndum es la ratificación o perfeccionamiento que una ley ya aprobada por los representantes requiere para entrar en vigor, en el plebiscito es el pueblo quien por pronunciamiento directo adopta una ley (generalmente, fundamental) o confiere poderes (también excepcionales). En el referéndum habría una adición de actos: la suma del acto popular al estatal; mientras que el plebiscito es un acto primigenio, autónomo y originario.

Sin embargo, la distinción entre ambos no es fácil. Y algunos autores piensan que plebiscito y referéndum son la misma cosa: una consulta al pueblo, por sí o por no, sobre determinada cuestión.

Los partidarios del plebiscito lo presentan como un avance de la democracia auténtica, gobernante, real, frente a la gobernada o formal. Empero, no es supuesto esencial de la misma, sino sólo una técnica cuyo éxito

o fracaso dependerá no tanto de sus méritos intrínsecos, sino del contorno que la rodea. Por ejemplo, el plebiscito no puede escindirse del sistema electoral escogido, del carácter universal del voto o su calificación: exclusiones regresivas, como las de los analfabetos o las mujeres, pueden afectar seriamente su validez. Pero aun suponiendo que no sea así, siempre será un remedio excepcional, discontinuo, que por el tiempo y gastos que demanda no puede ser normal en toda actividad legislativa o de gobierno.

En contra del plebiscito se ha argüido que plantea una opción demandado: cerrada y acuciosa, por sí o por no. A veces—sobre todo frente a crisis políticas de gran magnitud— se lo presenta como una solución de urgencia que resulta apresurada.

Para colmo, este tipo de confrontación ha sido con frecuencia practicada por dictadores, para barnizar con un cariz popular su desgobierno. Hitler empleó inclusive el plebiscito territorial, con gran éxito, igual que Nasser. Mussolini fue afecto a este tipo de "ratificaciones". Rosas quedó convalidado en la suma del poder público por mayorías enormes. Los plebiscitos imperiales en Francia desprestigiaron un tanto la institución, observada con cierto desreimiento cuando de Gaulle la aplicó.

Además, por razones psicológicas no siempre explicables con facilidad, el resultado del plebiscito suele ser complaciente, al revés que en el referéndum. Lo que vale de éste es su posibilidad para negar. El sentido del plebiscito, en cambio, es afirmativo, otorgante, positivo.

Acá, el volante parece inclinado—una riera estadística lo prueba—a decidir que sí. La misma pregunta hecha de modo positivo: "¿Aprueba usted la política de tal ministro?", obtiene mayor consenso que cuando se la formula en negativo: "¿Condena usted la política...?".

Además, la pregunta puede amañarse de tal modo, que resulte difícil contestar que no. Un ejemplo preclaro, en este sentido, fue el plebiscito convocado en Chile el 4 de enero de 1978.

Rezaba así: "Frente a la agresión internacional gestada contra el gobierno de nuestra patria, respaldo al Presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalización del país". Obtuvo 439.744 votos afirmativos (alrededor del 80%) contra 101.989 negativos.

Sin embargo, no parece negativo el plebiscito; al menos, en ciertos casos. Rosada lo postula en el ámbito municipal, que afecta tan directamente al vecino-contribuyente. El despilfarrar y la tendencia reaccionaria a que parecen inclinadas las instituciones municipales, acaso podrían moderarse con injerencias y controles de este carácter.

En los Estados Unidos, el plebiscito respondió a la natural inclinación y deseo de pulsar con frecuencia la opinión pública. Resultó un buen elemento para alimentar las técnicas matemáticas, tan desarrolladas en ese país en su aplicación a la ciencia política.

Aunque el *recall* sea, sustancialmente, siempre una pregunta al pueblo por afirmativa o negativa, tiene un sujeto específico: se trata de la destitución de un oficial público —generalmente, judicial— por voto popular.

Entre nosotros, se considera parte de la inamovilidad judicial sustraer al juzgador de las pasiones y opiniones generales, reservándose su destitución a un juicio político o a un tribunal de enjuiciamiento de especialistas.

El *recall*, de origen suizo, tuvo gran aceptación desde comienzos de este siglo en los Estados del Oeste norteamericano, donde la decisión que se adopta suele comprender la designación del sucesor.

2. Hacia una democracia de masas

Por GINO GERMANI

1. La "paradoja" argentina y el problema de su explicación

La evolución política de la Argentina puede describirse en base de una serie de etapas o fases, de acuerdo con un esquema que en términos generales resulta también aplicable a los demás países latinoamericanos. Como se ha mostrado en otros trabajos,¹ este proceso es parte de un cambio más general, a saber, la transición desde algún tipo de estructura tradicional hacia algún modelo de sociedad industrial. En este sentido, el proceso de modificación de la estructura política tiene puntos de contacto con los procesos análogos ocurridos en Occidente en los países de industrialización temprana. Sin embargo, se aleja de ellos en mayor o menor medida, dependiendo de la peculiaridad del cambio a la vez de las circunstancias históricas de cada país, del momento en que se inició la transición (y del clima ideológico y social reinante al nivel internacional en ese momento), de la rapidez de la transición misma y de otros factores. En el caso de la Argentina, la transición se acerca, por cierto, a la de los países de industrialización temprana, es decir, al llamado "modelo occidental", y esta analogía es aplicable con mucha mayor aproximación que con respecto a todos los demás países de América Latina (con la excepción de Uruguay y Chile). Sin embargo, es precisamente la Argentina quien presenta "desviaciones" en cierto sentido paradojales. Y la profunda crisis política que afecta al país, desde hace más de 30 años, constituye un verdadero enigma para los estudiosos de la sociología del desarrollo económico. Cuando se comparan los diversos países del continente centro y sudamericano, la Argentina, como es sabido, se presenta de inmediato como el más "avanzado" en la transición. Pero la posición del país también en una comparación internacional general

¹ Ver especialmente el capítulo V de la obra del autor, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962, y el capítulo IX de este libro.