

## EPÍLOGO

### SOBRE LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y LA REVALORIZACIÓN DE LA POLÍTICA

En su ensayo *Esquema de la crisis* Ortega y Gasset escribió que en las grandes crisis históricas no sabemos lo que nos pasa, y esto es —precisamente— lo que nos pasa, no saber lo que nos pasa.

Si hacemos un corto recorrido, en algo más de medio siglo, encontraremos a Max Weber advirtiéndonos sobre el poder de las burocracias y a Burham denunciando la revolución de los técnicos y de ahí solamente un paso muy corto a las apocalípticas declaraciones de Daniel Bell sobre “el fin de las ideologías” hasta el más audaz anuncio del “fin de la historia” anunciado por Fukuyama y que encontrará expositores más lúcidos en Hayek, Friedman o Nozik.

En el medio se suceden las interminables crisis: crisis del Estado liberal, crisis del Estado de bienestar, crisis del Estado a secas, crisis de la soberanía, crisis de representación, crisis de los partidos, crisis del Estado de derecho, crisis económicas y crisis políticas. Tiene razón Umberto Eco cuando afirma que, de tanto hablar de crisis se ha puesto en crisis hasta el propio concepto de crisis.

Las críticas al sistema representativo no son actuales ni recientes sino que vienen desde sus inicios. En un célebre párrafo del *Contrato Social* Rousseau afirmaba: “...el pueblo inglés cree ser libre, pero está completamente equivocado; sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; tras la elección el pueblo es un esclavo, no es nada...” Y no menos gráfica es la advertencia de Berlia acerca de los riesgos que los representantes del pueblo soberano se conviertan en los soberanos representantes del pueblo.

En nuestra historia institucional las tensiones se advirtieron desde el inicio. El pensamiento rousoniano, asambleísta y unitario, fue encarnado por Mariano Moreno y la Revolución de Mayo. En el otro extremo apa-

rece Montesquieu defendiendo la división orgánica del poder, que Echeverría y la generación del 37 propusieran y finalmente concretarían en el artículo 1o. de la Constitución Nacional al proclamar la forma de gobierno representativa, republicana y Federal.

Tal influencia pasó al artículo 22 de nuestra Constitución Nacional cuando indica que: “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”. Explica Juan Bautista Alberdi en la nota respectiva de su Proyecto de Constitución para las provincias del Río de la Plata que él mismo estaba destinado a prevenirse de las “asonadas” o “puebladas”, tan frecuentes en aquellos tiempos.

Sin embargo, constituiría una manifiesta ingenuidad pretender ahora seguir hablando de la representación política en los mismos términos, y desde los mismos criterios, en los que lo hicieran, por ejemplo, Sieyes o Burke. Con su habitual brillantez para constatar lo obvio, Duverger destaca en un trabajo la necesidad en que nos encontramos de operar el tránsito de una concepción individualista a una concepción comunitaria de la representación. Forzosamente hemos de admitir que en la democracia del presente la representación solo se puede canalizar a través de los partidos. La experiencia nos enseña que cuando los partidos desaparecen, los que les sustituyen son los grupos de presión, los magnates de las finanzas o los demagogos con vocación de dictadores.

Remontarnos en el tiempo histórico nos permite advertir con toda magnitud que la demanda de reformas políticas no responde a situaciones históricas coyunturales sino a procesos evolutivos en el desarrollo de las sociedades y los Estados. Aun cuando es una verificación sociológica que en los momentos de crisis se incrementan las demandas desde la sociedad hacia el Estado.

La sanción de la Ley 8871 no aseguró por sí el voto universal secreto y obligatorio, como tampoco la Constitución aseguró por sí misma la vigencia del Estado de derecho. Hubo reacción, turbulencias, lucha y convicciones.

El 5 de mayo de 1936, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Manuel Fresco se dirigía a su legislatura señalando que:

con el sufragio universal estamos creando una raza débil y poco viril, en tanto que el 23 de noviembre de 1937 Marcelo T. de Alvear denunciaba “la lucha electoral más nefasta y vergonzosa” para referirse a las eleccio-

nes fraguadas del 5 de septiembre del mismo año y el 11 de febrero de 1941 el presidente Roberto M. Ortiz afirmaba que era necesario condenar toda manifestación de fraude.

Tales recuerdos nos llevan a separar dos temas que en nuestros días se encuentran bien diferenciados, como son los referidos a la llamada legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio. Bien podemos decir que después de las oscuras experiencias del “fraude patriótico” y con la recuperación de la democracia, la legitimidad de origen no presenta cuestionamiento en aquellos regímenes en donde la transparencia electoral se encuentra razonablemente garantizada, considerándose legítimo que ocupen los cargos quienes triunfaron en una elección popular.

En cambio, sí presenta serios cuestionamientos la llamada legitimidad de ejercicio, toda vez que el desempeño de los cargos públicos se encuentra sujeto no sólo a una legitimidad formal sino también a parámetros de eficiencia en la gestión. Conciliar legitimidad con eficiencia es uno de los desafíos del ahora.

Se ha podido sostener, y con razón, que en la gran querella histórica que preside el conflicto de legitimidades en el siglo XIX, lo que naturalmente late es la tensión primera y elemental entre la sociedad y el Estado.

La preeminencia que el neoliberalismo confiere a la sociedad frente al Estado, y al mercado sobre la política, en lo que efectivamente se traduce es en la consagración de las corporaciones y los grupos de presión. De allí a la poliarquía o a la “democracia delegativa” hay sólo un pequeño paso.

Es tiempo de sincerar el discurso y desmitificar los temas en debate: desde hace mucho tiempo es una regla de oro que no hay fórmulas mágicas, ningún sistema electoral es neutro. Todo mecanismo tiende a favorecer a uno u otro modelo, sea a las mayorías o a las minorías. De allí la importancia de saber hacia donde se quiere ir, cuál es el rumbo.

Si la anomia es un dato sociológico en la realidad Argentina, no lo son menos ciertas tendencias anárquicas en lo institucional. Creo con Dahrendorf que para resolver la cuadratura del círculo en las democracias contemporáneas la clave del mantenimiento del contrato social se encuentra en el reforzamiento —y no en el debilitamiento de las instituciones—.

Pongo solamente un ejemplo: la justicia Federal con competencia electoral de la República Argentina tiene un ganado prestigio en América Latina en materia de transparencia de procesos electorales. Muchos de sus magistrados y funcionarios han asesorado a organismos internaciona-

les en diversos procesos de democratización. Resultaría un contrasentido que las normas que se sancionen tiendan a debilitar el control judicial en favor de los órganos políticos o de sofisticados modelos que, tal vez alentados por buenas intenciones de autonomía, concluyan inexorablemente en otra regla de oro de nuestro tiempo; la pérdida de control por el poder público deviene en manos de poderes o intereses privados.

Cuál es el rumbo, cuál entonces el punto de partida, ningún otro más que la Constitución Nacional, el arca guardadora de nuestras más preciadas libertades y punto de referencia ineludible para encontrar la luz a la salida de este túnel. La reforma constitucional de 1994 diseñó una verdadera reforma política, abriendo cauces de participación sin desnaturalizar la esencia del sistema representativo al afirmar la presencia de los partidos políticos como “instituciones fundamentales del sistema democrático” en un marco pluralista, con igualdad real de oportunidades para todos, eliminando los resquicios aristocráticos de la elección indirecta para presidente y senadores nacionales.

Se trata de reformas recientes en el tiempo, muchas de las cuales requieren aun de precisiones reglamentarias por parte del Congreso de la Nación a quien la Constitución ha atribuido la materia electoral y de partidos políticos como competencia privativa o zona de reserva legal.

Los procesos electorales en la Argentina, muy lejos de ser obstáculos para la gobernabilidad han contribuido notablemente a afirmarla y a salir de la crisis. La legitimidad de origen, derivada de elecciones democráticas, legítima por ende, a todo el proceso político. En definitiva, la política importa.

Los niveles de ausentismo en las elecciones legislativas del año 2001 estuvieron incentivados por campañas mediáticas para impugnar o anular votos. Esa tendencia se revirtió en la última elección presidencial cuando la ciudadanía percibió la importancia de la elección para la salida de la crisis.

Las propuestas de reforma política provenientes desde la sociedad civil se han concentrado —paradójicamente— en aspectos que no presentan problemas para la gobernabilidad del sistema. Los cuestionamientos al funcionamiento de la política en su conjunto no se centraron tanto en las malas prácticas y comportamientos (legitimidad de ejercicio) sino, curiosamente, en proponer cambios al sistema electoral (legitimidad de origen).

Durante la crisis de 2001 se incrementaron las demandas de reforma política desde la sociedad civil. El “que se vayan todos” fue acallándose en la medida en que sólo las instituciones de la política se mostraron finalmente aptas para recuperar el estado de las cosas.

Se escucharon muchas palabras pero hubo pocas propuestas y —mucho menos— liderazgos.

La respuesta a todas las demandas fue la sanción por el Congreso de la Ley 25.600 de Financiamiento de los Partidos Políticos y de la Ley 25.611 de Elecciones Internas Directas, Obligatorias y Simultáneas. Corresponde al Poder Judicial aplicarlas y hacerlas cumplir y no opinar sobre su oportunidad, mérito y conveniencia.

Una vez concluidas las rendiciones de cuentas de las actuales campañas electorales, deberá ponerse el énfasis en la obligación constitucional que tienen los partidos políticos (artículo 38 de la Constitución Nacional) de capacitar a la dirigencia política. Si Sarmiento recomendaba “educar al soberano”, tanto más habrá que educar a quienes aspiran a representar ese pueblo soberano.

La Reforma Constitucional de 1994 contuvo una muy importante reforma política en la que se destaca la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres; del mismo modo en que representa un particular desafío la relación entre representación política y participación. En todo caso, es menester señalar que las reformas políticas introducidas en la Reforma Constitucional de 1994 están aun siendo asimiladas en nuestra práctica constitucional, ya sea por la jurisprudencia que va definiendo los límites, especialmente en la Cámara Nacional Electoral y la Corte Suprema y también en la propia práctica de los partidos políticos.

Muchas de las disposiciones de la reforma de 1994 han tenido por objeto fortalecer la legitimidad, como por ejemplo la elección directa del presidente y del vicepresidente y de los senadores nacionales, pero en realidad la gobernabilidad es un concepto más vinculado con la legitimidad de ejercicio que con la legitimidad de origen. Una de las reformas constitucionales que debe destacarse es que con el acortamiento del mandato presidencial hemos pasado a una elección legislativa intermedia, en lugar de dos como ocurría con el anterior mandato presidencial de seis años. En el tema de la segunda vuelta para la elección presidencial, tal vez sea prematuro extraer conclusiones en tan breve plazo. No obstante, es de destacar que un principio esencial de la ciencia política y constitucional es que ningún sistema electoral es neutro; todo mecanismo que se adopte produce determinadas consecuencias.

Una cuestión particular a considerar es la referida al calendario electoral conforme surge de la experiencia del año 2003 donde se registró la cifra

récord de 23 procesos electorales nacionales. Valoramos positivamente la unificación de las fechas de elecciones legislativas nacionales, de lo contrario no solamente se produce un dispendio de recursos y energías, sino que además el cuerpo legislativo se va conformando en distintos tiempos y fechas que pueden corresponder a distintas realidades políticas.

Es menester atender al fortalecimiento institucional de la justicia electoral apoyando su completa informatización y la incorporación de tecnologías. En las últimas elecciones presidenciales se registraron 8.000.000 de consultas al padrón en la página de Internet de la Cámara Electoral. Otra cuestión muy importante es la creación de la Fiscalía ante la Cámara Nacional Electoral que favorecería la representación de los derechos políticos del electorado, y que se encuentra entre las propuestas para la reforma política anunciadas por el Ministerio del Interior.

Finalmente, es menester vincular el mal llamado “escrutinio provisorio” que efectúa el Ministerio del Interior con el escrutinio definitivo que realiza la justicia electoral —que es el que tiene valor legal—. El derecho a la información de la opinión pública deberá ser, en todo caso, un anticipo provisional a cuenta del escrutinio definitivo que debe hacer el Poder Judicial como órgano imparcial e independiente. Se ganaría en seguridad sin afectar las necesidades urgentes de la opinión pública y se evitarían los conflictos que a veces surgen de interpretaciones apresuradas de los resultados electorales.

El 28 de febrero de 1912 el presidente Roque Sáenz Peña presentó su reforma política que incorporaba la lista incompleta y el voto obligatorio pronunciando, entre otros los siguientes conceptos:

...Ni el gobierno ha de ser el comité, ni el comité se ha de vaciar en la administración. Yo espero de los señores gobernadores, no sólo el cumplimiento de la ley, sino la influencia moral que me coloque con ellos en la misma comunión patriótica. Tengo confianza en sus declaraciones, y no creo que haya faltado a mi palabra fuerza comunicativa ni virtudes convincentes, por lo mismo que se inspira en un real desprendimiento. La representación nacional no puede ser la expresión de los gobernadores, sino la de los partidos libremente manifestada....

Concluía finalmente con solemnes palabras: “He dicho a mi país todo mi pensamiento, mis convicciones y mis esperanzas. Quiera mi país escuchar la palabra y el consejo de su primer mandatario. Quiera votar”.