

Comentarios de Libros

ACTAS DE III CONGRESO NACIONAL DE DOCTRINA DEL ESTADO: SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACION POLITICA. (Roma, Junio 20 y 21 de 1970). Un volumen de 308 pp., en idioma italiano (Milán, Edit. A. Guiffré, 1970).

El interés suscitado en los círculos de estudios superiores de todo el mundo occidental por el volumen titulado "La funcionalidad de los partidos políticos en el Estado democrático", que reunía los trabajos y debates del Primer Congreso de profesores de Doctrina del Estado, celebrado en Trieste, a fines de mayo de 1966, del cual nos hemos ocupado antes de ahora (1), se ha visto redoblado por este volumen que recoge el material relativo al III Congreso, realizado en Roma a fines del año próximo pasado, sobre la sociedad civil y la participación política, que editó Guiffré de Milán, y cuya dirección estuvo a cargo del profesor Pier Luigi Zampetti, de Trieste. A justo título, esta obra sintetiza los trabajos y estudios realizados sobre los partidos políticos y la crisis y transformación de las instituciones representativas, que fueron respectivamente el tema del primero y del segundo Congreso de catedráticos de la especialidad. De ahí la importancia y utilidad que le asignamos, especialmente para los países que, como el nuestro (la República Argentina), están avocados a una revisión de sus instituciones fundamentales, entre las cuales ocupa un lugar prominente la participación política y el modo de asegurar la representación popular. ¿Cómo hacer, por ejemplo, para que el gobierno que resulta de la acción de los partidos políticos sean una expresión dinámica de las fuerzas sociales? ...

- (1) Véase el No. 118 de la Revista de la Fac. de C.J. y S. de la U.N.L., p.141 y ss., y entre otros artículos. "Reflexiones sobre la participación política", en La Capital, de Rosario de Santa Fe, del 4-1-1971, y el capítulo dedicado a este Congreso en nuestro libro "La participación Política y sus garantías" (Buenos Aires, Depalma, 1971)

¿Cómo lograr que los partidos se vinculen al cuerpo electoral, de tal manera que, de partidos de *inscritos* se transformen en partidos de *electores*, en cuyas convenciones participen realmente las fuerzas sociales que integran la sociedad civil? ... Es sabido que actualmente los electores votan, pero, no *eligen*. En la partidocracia, que padecemos, los que realmente eligen son los partidos, o mejor, —a juzgar por las protestas que trascienden al público—, las oligarquías partidarias, el núcleo de dirigentes que prepara las candidaturas de las asociaciones partidarias.

Este volumen se abre con la relación, que estuvo a cargo del profesor Zampetti, profesor ordinario en la U. de Trieste, sobre la participación de los ciudadanos en el poder político, y las comunicaciones a cargo de los profesores Giorgio Balladore Pallieri, Luigi Bagolini, Giulio Bruni Rocca, Georges Burdeau, Lorenzo Caboara, Domenico Cocopalmeiro y Guido Guerin. Intervinieron en las discusiones, Gaspare Ambrosini, Karl Joseph Partsch, Sergio Cotta, Vincenzo Mazzei, Hans Dichgans, Fausto Cuocolo, Luigi Prosdomici, Salvatore Villari, Francesco Rizzo, Giorgio Spitella y Serio Galeotti, a los que replicó el relator prof. Zampetti. Este, en su relación inicial, refirióse a la profunda y vertiginosa transformación que experimenta la sociedad contemporánea y a la obsolescencia de los conceptos concebidos tradicionalmente para comprender los fenómenos de los que conjuntamente somos actores y espectadores. No escapa a este profundo cambio el fenómeno político: "La crisis del Estado forma parte, o mejor, es un aspecto de la crisis más amplia de la sociedad". Contribuye a ello la posición actual del hombre en el mundo en que vivimos: el hombre tiene prioridad sobre el cosmos, al que ha llegado a dominar; deviene el gran protagonista de la historia, un ser abierto, es decir, un ser "in fieri", que está en condiciones de tomar conciencia de sí mismo y sobre dicha conciencia, construir su modelo de vida. De tal manera que la crisis con que tropezamos en todos los niveles es la consecuencia de una nueva concepción de la autoridad, que se sitúa en el interior del individuo y que cobra fuerza y vigor en él. Esto no implica el fin de la concepción objetiva de las normas, sino la personalización de las mismas. En esta prospectiva, la idea de la democracia representativa, que está ligada a una concepción iluminista de la política, según la cual el ejercicio del poder se delega a otras personas y se vincula a una concepción exterior de la autoridad y del Estado, es objeto de controversias sobre la manera de entender la gestión del poder. De hecho, al establecerse el sufragio universal, los partidos políticos asumen la función de mediadores entre electores y los órganos del Estado. Las funciones de éste aumentan, con los fines del mismo, al pasar del tipo de Estado constitucional o de Derecho al de Estado de justicia social, sin que los poderes del mismo se reformen. Los partidos asumen porciones siempre mayores del poder, sustrayéndolos a la responsabilidad del Estado. El principio de la soberanía del pueblo se convierte en el de la soberanía de los partidos. El pasaje del gobierno del pueblo (que es la democracia) al gobierno de los partidos (que es la partidocracia) se opera sin que el mismo tenga incidencia en el plano político—institucional, es decir, en las relaciones entre electores o pueblo, partidos, parlamento o congreso y gobierno. El gobierno de los partidos debiera legitimarse, estableciendo su responsabilidad. No es posible que la voluntad de los partidos sustituya o reemplace a la voluntad del pueblo, sin asumir una responsabilidad concreta. La solución consiste, según el profesor Zampetti, en elegir

directamente los dirigentes partidarios, al mismo tiempo que los parlamentarios. De este modo, no se habrá llegado a convertir la democracia *representativa* en democracia *participativa*, pero se habría creado el mecanismo institucional que conduce a ésta. Agrega que la experiencia ha demostrado ampliamente que los actuales partidos de inscriptos (afiliados) no permite una participación efectiva de los ciudadanos en el poder político. Para que este tipo de partido cerrado se transforme en un partido abierto, los congresos partidarios actuales deben convertirse en convenciones. Otro problema a resolver, en concepto del relator, es el de la participación de los sindicatos en las grandes decisiones políticas. El sindicato ocupa el espacio político que han dejado libre los partidos. ¿Están los sindicatos en grado de realzar este programa? ... ¿En qué medida los poderes del Estado están en condiciones de cumplir esta reforma? ... O los sindicatos devienen agrupaciones partidarias y asumen las responsabilidades como tales, o son solamente un instrumento de presión para que el Estado lleve a cabo la reforma, en cuyo supuesto debe precisarse si esas reformas pueden ser cumplidas con el actual régimen institucional. Y como éste es inadecuado, las agitaciones sindicales terminan por propiciar una reforma institucional. Habrá que preguntarse entonces si los sindicatos pueden prescindir de la concepción política de sus propios adherentes cuando, apartándose de sus objetivos propios, se proponen realizar soluciones de problemas políticos. Los sindicatos, como los partidos, entran así dialécticamente en el ámbito de los órganos del Estado. Hay que crear y potenciar los canales de comunicación de entrambos (con los grupos y con los ciudadanos) y entre entrambos. Corresponde al régimen constitucional dar a la recíproca y directa colaboración entre ellos una articulación concreta, garantizándola con audaces innovaciones. En otros términos, según el prof. Zampetti, hay que asegurar una participación de los ciudadanos y de los grupos en el poder, que pueda asegurar a su turno una política de programación capaz de dar paso a aquellas reformas que convertirán a nuestro Estado en un tipo moderno y avanzado, en el ámbito de un sistema político verdaderamente democrático. El núcleo motor del mismo será el hombre que ha adquirido la conciencia de su ser. La participación en las decisiones políticas vuelve a ser, como en el antiguo Estado, la actividad más importante de todo individuo. La democracia participativa sintetiza la esfera privada y la pública, el mundo del trabajo y el mundo político, los sindicatos renovados y los renovados partidos.

El profesor Giorgio Balladore Pallieri, catedrático de la U. católica de Milán, afirmó que son raras las tentativas enderezadas a dar nueva vida al principio democrático, a pesar de ser un lugar común hablar de la crisis de la democracia. La incapacidad de las democracias modernas para satisfacer ciertas exigencias con su actual estructura ha provocado la aparición de las formas totalitarias y asegurado su éxito. Si tenemos fe en nuestras creencias y principios políticos (agregó en seguida), no debemos dudar en acoger lo que pueda servir a la democracia para recobrar su crédito, venga de donde viniere. Sostuvo que las constituciones italianas adoptaron principios que ya estaban en crisis, como el parlamentarismo, el de la separación de poderes, la contraposición del poder legislativo y el poder ejecutivo, que tenían sentido cuando uno y otro representaban fuerzas políticas diferentes, de distinto origen, como el pueblo y el monarca, pero no cuando la fuerza política operante es una sola: el pueblo. ¿Qué ha quedado —se pregunta— de aquel Estado de

derecho que nuestra constitución ha delineado tan diligentemente? ... Al debilitamiento de las garantías jurídicas ha correspondido un debilitamiento de la autoridad del Estado. Se ha producido un vaciamiento de poder de los órganos constitucionales principales. El poder político no pertenece ya ni al parlamento ni al gobierno, sino a los secretarios de los partidos. El único superviviente de los órganos constitucionales es el jefe del Estado. El poder efectivo es detentado por grupos irresponsables, situados fuera del esquema constitucional.

En su comunicación Luigi Bagolini, catedrático y decano en Bologna, recuerda que Edgar Faure decía que la participación es hoy "una palabra clave", que escapa al nominalismo: ella es sustancial, idealista y realizable". Indudablemente, se trata de una palabra que adquiere para algunos que la usan un significado filosófico, en cuanto ella expresa una visión unitaria de la vida humana, en ciertos aspectos, considerados fundamentales actualmente: A su juicio, el acento debe ponerse en la participación, en la decisión y no solo en la ejecución de las decisiones, que puede realizarse de dos modos concretos: o participación directa de los grupos, o participación indirecta de los grupos a través de los partidos. Los puntos fundamentales de la tesis expuesta por el profesor Zampetti son los siguientes: 1) la participación corresponde hoy a un problema de fondo y como tal; 2) implica una concepción social del hombre contra toda o cualquier filosofía individualista; 3) el problema debe ser planteado a través de una diagnosis despreocupada de la crisis de la sociedad polaca contemporánea de que emerge el mismo problema. Refiérese al conflicto actual entre poderes de hecho y poderes *institucionalizados*, entre ciudadano y hombre situado económica, profesional o sectorialmente; de contraste entre ciudadano y "hombre situado", como dice Burdeau; 4) puede pensarse en una superación de la crisis mediante una participación efectiva del "hombre situado" en el poder político de decisión. Hay que superar esta crisis, pero hay que salvar también el carácter pluralista y pluripartidario de nuestra democracia. Ello implica un repudio de cualquier tendencia, expresa o implícita, hacia la monocracia, el monopartidismo, el "poder cerrado" o la dictadura, de izquierda o de derecha. La activación de los grupos profesionales y sindicales por los partidos, su participación en el poder, por medio de éstos, podría también quebrar el equilibrio dinámico pluralista de nuestra estructura política. La otra alternativa es la participación *directa* de los grupos, concretada en una segunda Cámara económica—profesional, como la propuesta en Francia por Mendés France, junto a la Asamblea política—partidaria. Señala a continuación los diversos medios de garantía que entrevé contra el peligro de involución corporativa de esta prospectiva.

El profesor Guilio Bruni Rocchia, en su comunicación sobre "La democracia y estructuras oligárquicas en los partidos políticos", comenzó afirmando que "la estabilidad y la eficiencia del sistema democrático depende, en larguísima parte, de la organización y del funcionamiento de los partidos mismos."

La doctrina asigna a los partidos las siguientes funciones: 1) la función *representativa*, que consiste en hacerse intérpretes de las exigencias de la sociedad, que los partidos pretenden monopolizar, con exclusión de otras agrupaciones, especialmente, de los sindicatos; 2) la

función de *integración social*, en virtud de la cual los partidos realizarían una integración orgánica entre la sociedad civil y la política, mediante un proceso de identificación con la llamada "imagen del partido", una participación de las masas en la vida política en todos sus aspectos; 3) la función *formativa de la opinión pública*: los partidos son órganos de esta opinión; 4) la *función electoral*, o de organización de las elecciones. A continuación ocúpase de la funcionalidad de los partidos en orden a los fines señalados y extrae las siguientes conclusiones: 1a.) "Las tendencias oligárquicas están ínsitas en todo sistema de partidos, de modo que las estructuras de éstos tenderán siempre a endurecerse y a mantener en el poder una oligarquía cerrada, donde no subsista una disciplina legislativa, particularmente en cuanto concierne al mecanismo de la designación de los candidatos a los cargos públicos; y 2a.) la fractura siempre creciente que en Italia se nota entre *clase política y cuerpo electoral* está marcada por la "ideologización" permanente de todos los problemas y, en definitiva, por el desapego del reino de las cosas y de la investigación operativa.

El profesor Georges Burdeau, de la U. de París, ocupóse de los problemas y de la prospectiva de la participación. Esta y aquéllos se plantean en todos los países que pueden definirse como países desarrollados. Ella se realiza mediante la intervención del pueblo en las decisiones políticas. Siempre se ha admitido que en un régimen democrático la participación es fundamental. Y si nos encuadramos dentro de un régimen de esta clase ¿por qué descubrimos improvisadamente ahora la exigencia de la participación? . Hasta ahora, la participación de los ciudadanos se aseguraba por la intervención de los partidos políticos. Individualmente se hace valer con la boleta electoral, periódicamente cada cuatro o cinco años, y, colectiva y permanentemente, mediante la presión que en la democracia clásica pueden ejercer los ciudadanos sobre sus representantes, durante el período de su mandato, a fin de que estos últimos adopten ésta u otra decisión. La democracia representativa, afirmó el profesor Burdeau, no es una cosa formal como ciertas doctrinas, p. ej., las marxistas, pretenden. Al nivel referido existe, pues, una participación política. Por otra parte, ésta se realiza en el terreno de los diferentes grupos profesionales y sindicales, en su ambiente de trabajo, con relación a la vida económica. Parece actualmente que estos medios tradicionales de participación han devenido o resultan inadecuados e insuficientes, *especialmente* para los críticos severos de la democracia representativa. Considérase además a la participación popular como un medio para defenderse de los tecnócratas. Es una reacción contra la racionalidad tecnicista. Los neocapitalistas, por su parte, ven en la participación un medio de realizar la integración social y, por ende, para introducir la paz en las relaciones laborales. Ella vendría a consolidar el orden económico—social existente. "Una de las crisis de nuestras sociedades industriales, la crisis fundamental, que es la crisis moral, (2) resulta, a mi modo de ver—dijo el profesor Burdeau— del hecho que nos sentimos despojados de la posibilidad de actuar sobre nuestro futuro". Participar —agregó— es, ante todo, estar informados; en segundo lugar, es pronunciarse sobre puntos muy precisos de reivindicaciones igualmente

(2) Es lo que hemos sostenido en nuestras últimas publicaciones (especialmente *La crisis de la cultura occidental*, Porto Alegre, P.U.C., 1963; y *La crisis argentina y la educación común y superior*, Buenos Aires, EMECE, 1963; y *Educação moral e cívica*, Porto Alegre, P.U.C., 1967).

precisas; en tercer lugar, es colaborar en las decisiones". ¿Quién hará la síntesis de las diversas exigencias (individuales, sectoriales, generales)?; ¿quién podrá conciliar los diversos puntos de vista que debe englobar la decisión política, en una perspectiva más larga?, se preguntó en seguida. Hasta ahora, solamente los partidos políticos estaban en condiciones de asegurarla. Sólo ellos eran capaces de realizar una síntesis entre las necesidades e intereses de ésta o aquella categoría social que les han dado su voto, es decir, de expresar una "voluntad común". Esta puede extraerse del cuerpo nacional, constituido bajo el régimen democrático. Es lo que hacen o hacían los partidos políticos, hasta ahora. Esta democracia, fundada sobre la posibilidad y sobre la fe en la existencia de una "voluntad general", se encuentra hoy en tela de discusión, no tanto por el surgimiento de nuevas filosofías políticas cuanto por la transformación, sea de la vida social sea de los procedimientos políticos. Ello era fácil en el Estado liberal, pero no lo es en el Estado intervencionista o paternalista. A partir de este momento, las decisiones políticas, deviniendo cada vez más complejas, han operado en el cuerpo nacional divisiones tales, que el individuo, condicionado por su situación, no reconocía más su voluntad, sus necesidades, sus deseos, en las decisiones tomadas, a pesar de ser tomadas en su nombre. Los partidos comenzaron entonces a ser discutidos: los hombres no reconocían sus aspiraciones ni en las doctrinas ni en el compartimiento de los partidos políticos. Aparecen en este momento los tecnócratas, bien intencionados, sostenedores de la racionalidad, que no basta para satisfacer a los hombres. La participación seduce a los hombres, porque les permite disentir y decir su opinión. Los partidos son los intermediarios para hacer efectiva la participación. "La participación es una actividad que se sitúa al nivel individual, pero que no puede ser organizada sino a nivel colectivo. Ella no puede ser ejercitada sino con la intervención de los grupos; asociación de padres de estudiantes, de clubes de tiempo libre, comités de empresa o sindicatos profesionales". La contestación de los partidos surge apenas, no es tomada en consideración una situación particular: la de los jubilados, la de los obreros, la de los maestros, etc.. Aquella crece en la medida en que ha sido aceptado el principio de la participación, porque los individuos ven en ella, no la posibilidad de ser escuchados, sino el medio de ser satisfechos. La participación es considerada como un remedio milagroso, en el cual los individuos creen siempre menos. En vez de integrarlos en la comunidad, la participación es utilizada, demasiado frecuentemente, para disociarlos. Agregó que ella no puede dar sus frutos sin una educación cívica, de la cual no es seguro que todos los individuos estén suficientemente provistos.

Ahora bien: participar, con intervención de los grupos organizados sobre el plano político, lleva naturalmente a yuxtaponer a la representación política propiamente dicha, una representación de fuerzas económicas, sociales, profesionales, etc. Algunos países, como Francia, han creado un Consejo económico-social, con funciones puramente consultivas (2 bis); el gobierno prescinde con frecuencia de sus opiniones o pareceres;

(2bis) Es lo que se propone hacer en nuestro país, a estar a recentísimas declaraciones oficiales. Sobre el punto, cons. nuestro artículo titulado "El Consejo económico-social", en el diario "Jornada" de Trelew, ediciones de los días 10., 9 y 15 de octubre de 1971.

son dejadas de lado en las decisiones gubernativas. Pensóse entonces en su conversión en una Cámara, con representación socio-profesional, para actuar con la Cámara política. El profesor Burdeau expresó que consideraba dañosa esta iniciativa: una Cámara expresaría intereses particulares; la otra, los generales. Esta creación acentuaría más la división que se trata de evitar. El problema fundamental, a su juicio, es el problema de la unidad del poder. La doble representación, lejos de favorecer la solución, la hace más problemática. Los partidos políticos encuentran sus adversarios en los grupos económicos; lo que es menester es vigorizarlos, integrarlos en sus programas y en sus actitudes. El hombre-terminó diciendo el profesor Burdeau- quiere participar y discute la forma de hacerlo: encarga a los políticos la realización de su felicidad, pero no está satisfecho de la manera como ellos lo hacen. "Esta es una contradicción, ya que el individuo no puede requerir la intervención de los órganos del poder y pretender resoluciones que satisfagan plenamente sus deseos personales. La función política tiene como objetivo el bien de la comunidad, un bien en conjunto, anónimo". El individuo debe pensar y obrar como miembro de la comunidad, no como individuo. Este tiene la sensación de ser engañado por sus representantes; el que se engaña es él mismo. El fin de la política no es el bien o la felicidad individual, sino la colectiva. Estas sabias y prudentes consideraciones no aportan una solución concreta el problema planteado. Pueden y deben servir para llegar a ella.

El profesor Lorenzo Caboara, de la U. de Génova, destacó en su comunicación que la problemática del Estado se centraba en la necesidad de insertar y disciplinar la representación de los intereses- actualmente monopolio de los sindicatos- en las actuales estructuras institucionales del Estado, lo que implica una reestructuración del sistema de representación política que hoy es monopolio de los partidos-, el cual reconduce al problema de la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder político. A su juicio, esta compleja y compuesta problemática debía ser examinada sobre el plano institucional nacional y sobre el plano del derecho comparado. Describió en seguida la evolución del sistema parlamentario italiano, con la afirmación de la "partidocracia", en la cual las oligarquías partidarias devienen las reguladoras del poder legislativo y del poder ejecutivo. Los ciudadanos observaban que en la práctica parlamentaria partidocrática, los representantes perdían representatividad, que era exclusivamente dirigida y controlada por la voluntad soberana de los partidos, mediante decisiones extraparlamentarias. Los ciudadanos se sienten extraños a la actividad partidaria y gubernativa. Esto produce el descrédito de la democracia y de los partidos, el descontento y el descreimiento popular, y este estado de "alienación política de insatisfacción", motor de la rebeldía popular contra la autoridad del Estado, impotente para imponerse a la prepotencia de los partidos. ¿Cómo hacer renacer en los ciudadanos la conciencia de su obligatoria participación en la vida política del Estado y de la sociedad civil que lo sostiene, o sea, cómo pueda constituirse o reconstruirse una democracia *participativa*? ...Los ciudadanos sólo podían participar a través de los partidos, considerados el *alma* del Estado representativo; pero en el siglo XX apareció otra alma: los sindicatos. Ambas están a menudo en desacuerdo o en contra. Además, ambas están fuera del Estado, o sea, de la

organización jurídico-constitucional (3). Y desgraciadamente, partidos y sindicatos dominan la vida política del Estado, sin aceptar las responsabilidades condignas. Quedan, pues, fuera de cualquier limitación constitucional como de todo control jurídico. "Llamar todavía representativo" a un Estado de este tipo es, en verdad, un engaño". Solamente una ley— la ley electoral— puede arrancar de los partidos el "monopolio de las candidaturas", sobre el cual se funda la partidocracia, lo cual —afirmó el profesor Caboara— no es una utopía. Pero ella no podría proceder sino de una consciente iniciativa popular. Hacemos notar que las candidaturas independientes fueron expresamente contempladas en el decreto ley No. 17428/45, que aprobó el estatuto redactado por una comisión de juristas en 1945, y que la constitución de Catamarca (1965), por iniciativa del autor de este comentario, la inscribió en su art. 243. El profesor Caboara cita un proyecto del constitucionalista italiano Gaspare Ambrosini, sobre el particular, del año 1945 (p. 113). Estima que esta innovación estimularía la politicidad de los ciudadanos, pero conviene con el profesor Burdeau y el que esto escribe que no bastaría una ley de esa clase: sería menester una educación que preparase a los ciudadanos para participar en el poder, al margen de los partidos o paralelamente a los mismos. Destaquemos la coincidencia de todos los especialistas en la materia, los politicólogos, que constituye el "leit motiv" de nuestros últimos libros: no bastan los remedios o reformas formales, jurídicas; es menester la educación cívica, que anime las prácticas políticas, gubernativas, partidarias, ciudadanas, etc. (v. *La crisis de la cultura occidental*, Porto Alegre, P.U.C., 1963, espe. pp. 19 y ss, 51 y ss.; *La crisis argentina y la educación común y superior*, Buenos Aires, EMECE, 1963, pp. 133 y ss.; *Las causas de la inestabilidad política en América latina*, Maracaibo, Imp. de la U. del Zulia, 1968, esp. pp. 202—60; y *Educación moral e cívica*, Porto Alegre, P.U.C., 1967) El profesor Caboara confía en los procedimientos de gobierno directo por el pueblo, como el referendum para la elección del presidente de la República, la iniciativa popular de las leyes etc., instituciones que no tienen antecedentes ni arraigo en nuestro pueblo. Océpase luego de la tendencia sindicalista en Italia. El sindicalismo pretende nada menos que la sustitución o reemplazo de la representación política por la representación de intereses de grupo. La iniciativa cabe al régimen ruso. En Italia, encontró su primera expresión, aunque de origen y orientación contraria, en 1920, en la "Carta de Libertad de Camaro", que estableció dos Cámaras representativas: el parlamento político, elegido sobre la base del sufragio universal, y el parlamento económico, compuesto por representantes de los grupos singulares del productor. Veintitrés años después de promulgada la constitución Italiana, los partidos y los sindicatos prefieren continuar siendo asociaciones de hecho, incontroladas e incontrolables. ¿Cómo resolver el antagonismo de fondo entre partidos y sindicatos? ... Cree el prof. Caboara que esto podría resolverse, mediante la representación

- (3) Por este motivo hemos sostenido, desde hace varias décadas, la necesidad de constitucionalizar la existencia y el funcionamiento de los partidos políticos, y su reglamentación legal (v. *Los principios fundamentales de la Constitución nacional*, Buenos Aires, 1940, VI: Los complementos indispensables de la reforma de nuestro régimen representativo, pp. 23 y ss.: *El sistema representativo argentino y su realización contemporánea*, Santa Fe, Imp. de la U. N.L., 1942, pp. 54 y ss.; *La Constitución nacional y los derechos políticos*, Santa Fe, Imp. de la U.N.L., 1943; *La garantía de los derechos en el Derecho Público provincial argentino*, Córdoba, Imp. de la U.N., 1963, pp. 229—42, etc.).

orgánica de los intereses en el "Consejo nacional de la economía y del trabajo", con mayores facultades que las que actualmente tiene, atribuyendo, por ejemplo, carácter vinculante a los pareceres de dicho Consejo, al menos en determinadas materias de su competencia. Para concluir, pienso, que el alma política y el alma sindical podrán conciliarse armónicamente, activando su participación en el poder, mediante un sistema electoral antipartidocrático eficiente, reestructurando el Consejo mencionado, así como institucionalizando y regulando los partidos políticos, dando intervención a los ciudadanos en la iniciativa de las leyes, etc. etc.

El profesor Domenico Cocopalmeiro, en su comunicación, estudia precisamente el Estatuto de los partidos. En primer lugar expresa que se ha disociado el sujeto *normativo* (que es el ciudadano) y el sujeto *efectivo* (que devienen los partidos) del art. 49 de la constitución Italiana. El partido no es nada más que el instrumento para facilitar y llevar a cabo la política nacional determinada por los ciudadanos. "El partido no tiene carácter sustitutivo respecto al sujeto agente, sino solamente un carácter instrumental en una perspectiva concursal—participativa respecto a la determinación de la política nacional. La delegación o representación política no es nada más que un instrumento técnico para realizar mejor el poder por parte de los ciudadanos. En la práctica, en cambio, ha resultado una nueva forma de oligarquía de poder sobre los ciudadanos. Se pregunta si es posible establecer el control popular, o de los afiliados, sobre los órganos partidarios. Para ello debe establecerse una verdadera democracia dentro de los partidos, recorriendo para ello ora a instituciones de democracia directa ora democratizando los mecanismos de designación de los candidatos, cargos electivos, dentro y fuera del partido. Algunos partidos italianos ya han hecho lo primero. Algunos partidos europeos han hecho ya lo segundo. Examina luego las distintas soluciones y concluye diciendo que "la participación deviene la categoría que define, en el momento histórico presente, de manera integral, la actividad política". No todos los interesados en los procesos y en las decisiones de carácter político pueden solos y aisladamente codeterminarlas. Los partidos no son nada más que una variable entre los instrumentos institucionales de codeterminación democrática y popular de la actividad política. Los ciudadanos pueden contribuir a determinar la política nacional ora delegando su atribución o poder a los partidos ora participando directa y personalmente en la vida de los partidos. La realidad se mueve en el primer sentido, de ahí que no haya sido superada una gestión todavía oligárquica—burguesa del poder anterior a la instauración del sufragio universal. Se ha producido de este modo una ruptura o una fractura entre los órganos de dirección y decisión política, investidos formalmente y de hecho de ese poder y el pueblo. La delegación se ha convertido en una confiscación del poder ínsito en el sufragio. Expone finalmente algunas propuestas técnicas para salir de esta situación y termina diciendo que la participación misma ha devenido un problema que presupone en particular conocimientos técnicos y competencias específicas cada vez más determinadas y calificadas. Ella tiende a configurarse siempre más como (¿delegación vinculante de actividad política sobre finalidades precisas y problemas específicos?) *legislatura por legislatura*, de parte del pueblo a la clase política, a la que toca articular y ejecutar concretamente dichas

finalidades. Estima que el personal de la clase política no debe ser monopolizado por los partidos.

Guido Gerin formula en su comunicación algunas reflexiones sobre la actual crisis de la participación política, cuya gravedad ocultan la mayor parte de los estudiosos y de los hombres políticos. Carecer de participación política significa, a su juicio, que el sistema actual está en crisis, "en cuanto que la participación hipotetizada por las normas constitucionales no se realiza más cumplidamente", ora por una transformación de hecho de las instituciones o por el cambio de los fines de la organización estatal, producto de la multiplicación de los objetivos que la misma ha asumido y, por ende, de una mayor exigencia, experimentada por la sociedad civil, de influenciar las decisiones políticas, especialmente en lo que concierne a los sectores vinculados a la economía. Los actuales instrumentos de participación no corresponden a esas aspiraciones y exigencias populares. Para resolver este problema no sería suficiente afirmar la necesidad de reinsertar la sociedad civil en los órganos representativos, ignorando la existencia de otras organizaciones como los partidos y los sindicatos que indirectamente conducen la política nacional. Lo que existe es una crisis de la participación de la sociedad en el partido político, que actualmente es, de hecho, titular de muchas competencias constitucionales: el Estado real es muy diferente del Estado legal. Si queremos permanecer dentro del sistema representativo democrático debemos afirmar, por una parte, la imposibilidad de eliminar al partido político y la necesidad de reducirlo a los límites de su competencia, y luego dictar las normas necesarias para garantizar su vida interna y los procedimientos a través de los cuales la sociedad civil pueda participar en el ejercicio del poder político. Señala este profesor que la revolución acontece cuando el "yatus" entre el Estado real y el Estado legal deviene tan amplia que hacen imposible el funcionamiento normal de los órganos previstos por la constitución formal, a causa de la transferencia de los poderes a otras organizaciones, que se sustituyen a los órganos constitucionales. De la revolución saldrá, dije con optimismo, un nuevo tipo de organización estatal. Objétase la reglamentación legal de los partidos políticos por la interferencia que puede influir en la determinación de la voluntad del mismo. Recuérdese la objeción que formuló a nuestra delcaración de bases, del año 1942, hecha por el Instituto de investigaciones políticas, el profesor Greca (4). Lo mismo podría decirse de la legislación sobre sociedades comerciales o civiles. Expresa el profesor Gerin que no ve qué atentado podría verificarse contra la autonomía de decisión de los afiliados a un partido por la asistencia, por ejemplo, de un escribano a la asamblea anual, para dar fe de los resultados de una elección para autoridades internas.

Entre las intervenciones (que se produjeron en el Congreso de que nos ocupamos, el presidente honorario de la Corte constitucional italiana, Gaspare Ambrosini, expresó que estaba fuera de duda que el régimen representativo era la base fundamental de la organización para quienes quieren evitar absolutamente el régimen de la fuerza y para quienes por otra parte, crean que es imposible la democracia directa. Puede discutirse, en cambio, sobre el sistema parlamentario, así como sobre el sistema bicameral, sobre a

(4) Puede leerse en *El sistema representativo argentino*, cit. pp. 67 y ss., y en *La garantía de los derechos cit.*, pp. 231 y s., nota 12.

quien representa o debe representar el parlamentario o sobre la naturaleza del mandato. Afirmó que el principio del mandato imperativo no correspondía ni corresponde a la realidad (5). La verdad —agregó— es que la relación representativa es compleja. La existencia de los partidos está estrechamente vinculada con la vida del sistema representativo, de cualquier tipo que este sea. Se han denunciado los graves inconvenientes de la partidocracia, que ha asumido y usurpado poderes del Parlamento, y se han formulado proyectos para contener y regular la acción de los partidos, pero la materia es extremadamente delicada y compleja, al punto de parecer a eximios politicólogos y estudiosos jurídicamente no regulable, lo cual es exagerado. Lo mismo que los sindicatos, que no podrían sustituir a los partidos: "El partido —agregó— representa un medio de recolección y de organización de los grupos sobre la base de un sistema de doctrinas que miran globalmente intereses materiales y valores ideales relativos a las actividades humanas y casi a la visión global del destino de los hombres y del mundo". En cambio, el sindicato, "aunque necesario y legítimo como el partido, representa intereses de categoría, y lucha por hacerlos tomar en consideración y hacerlos satisfacer" (pp. 196 ys.). Por esto mismo, añade, el sindicato no puede ser investido del poder de decisión de los grandes problemas generales que interesan a la Nación en el interior y en sus relaciones con el exterior: "La decisión no puede dejar de tener sino motivos determinantes de naturaleza política" (p. 197). Lo que no implica que los sindicatos no puedan ser oídos aún sobre esas cuestiones de interés general. ¿Cómo? ...Preséntase aquí el problema de la representación. Se ha propuesto la elevación del Consejo económico-social a la categoría de tercera Cámara, "lo que no parece posible, o sería **difícilísimo**, o crearía otros problemas de difícil solución. "A su juicio podrían incorporarse al Senado representantes sindicales, como tales, de tal manera que ellos pudieran suministrar a la Cámara alta todos aquellos elementos de juicio, de información, etc. de persuasión y aún, de peso político, que **actualmente** no gravitan en las decisiones políticas.

El Secretario general del C.N.E.L., Andrea Lo Iacono, señaló las dificultades de orden práctico que este Consejo Atravesaba, postulando la obligatoriedad de sus dictámenes en las materias de su competencia. Actualmente el mencionado Consejo se encontraba en una situación incómoda y no puede continuar viviendo, por así decirlo, clandestinamente.

Carlo Gessa, profesor en la U. de Macerata, refirióse a los modos y forma de participación de las categorías productivas en la determinación de las direcciones de la política económica y social en un sistema de efectiva democracia, adhiriendo a los conceptos expuestos por el relator, profesor Zampetti. Reconoció la titularidad de los partidos y del Parlamento para ejercer la facultad para promover y expresar las orientaciones ideológicas de fondo de la comunidad, a través de la dialéctica de la confrontación de las ideas generales y de la relación mayoría—minoría, y abogó por la titularidad para manifestar los intereses sectoriales y de categoría, en la formación y valoración de las determinaciones de carácter político y de su concreta aplicación. En su concepto, las

(5) Además de lo que sobre el particular decimos en la obra citada en nota 1, nos proponemos traducir y publicar la notable obra de Christoph Müller, *Das imperative und freie mandat* (Leiden, Sifhof, 1966), donde se estudia exhaustivamente el tema.

organizaciones sindicales, de patronos o empresarios y obreros, debían encontrar en el CNES el punto de llegada y de confrontación, como los partidos en el Parlamento.

A continuación, el profesor Karl Joseph Partwch, de la U. de Bonn, hizo algunas observaciones a la relación del profesor Zampetti. Manifestó su acuerdo acerca de que es menester una legalización de los partidos políticos en la constitución y citó el modelo germano, que es el art. 21 de la ley fundamental alemana: "Los partidos políticos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. La fundación de partidos políticos es libre. El orden interno de los partidos debe corresponder a los principios de la democracia. Los partidos deben rendir cuenta públicamente de los medios (recursos) y de las fuentes de quienes han recibido dichos medios".

El primer punto que hay que destacar es que los partidos no tienen la exclusividad en la formación de la voluntad política del pueblo: ellos no tienen el monopolio de la materia. El segundo punto es el que afirma la garantía del pluralismo partidario. El tercero mira al tema de este Congreso: ¿cuáles son los principios de la democracia? ... Expresó que, mientras la organización de un Estado puede orientarse más o menos hacia principios representativos o plebiscitarios, existe un mínimo de elementos plebiscitarios en la estructura de un partido político: No quería hacer la defensa de la ley alemana de 1967, que requiere que los partidos tengan un estatuto que contenga ciertas disposiciones". Esto es ciertamente necesario, pero no basta. El mínimo plebiscitario indispensable no es garantizado por esta ley.

Expresó su coincidencia con el profesor Zampetti, en cuanto que era menester enganchar a los partidos con su verdadero origen, que es el cuerpo electoral, pero no haciendo electivos los cargos partidarios, sino los candidatos a cargos representativos.

Hans Dichgans, diputado al Bundestag alemán, destacó la diferencia de la situación italiana y la alemana, si bien los problemas de fondo le parecían los mismos. Para que la democracia subsista, es menester que la gran mayoría tenga fe en ella. La crisis del Estado es inevitable, en caso contrario. "La defensa del sistema democrático —como nosotros lo entendemos y lo sostenemos en las obras precitadas— debe comenzar en la Escuela, (y continuar) en la Universidad". Ello no atenta contra la libertad de opinión. En un Estado democrático la educación debe ser democrática. De lo contrario, creemos que la democracia desaparecerá. Tenemos que convencer a nuestros conciudadanos que la democracia puede resolver los problemas, próximos y futuros del próximo decenio, como dijo el diputado Dichgans, y del porvenir.

El profesor Fausto Cuocolo, de la U. de Génova, adhiriendo a las opiniones de los profesores Zampetti y Balladore-Pallieri, limitóse a hacer algunas observaciones, primero, a la utilidad de estos Congresos, para contrarrestar la acción corrosiva de nuestras instituciones, por una ignorancia y una propaganda malintencionadas. Esto se nota especialmente en cuanto al principio de autoridad. No hay que confundir *autoridad*

con autoritarismo. El repudio de la heteronomía corroe progresiva y necesariamente el sentido de la autoridad, no solo de la autoridad política, sino también de la autoridad civil. Aludió a las dos corrientes, que denominó "garantista" y "democrática", que respectivamente ponen el acento en las garantías formales y en la intervención activa del Estado en los varios sectores de la vida social y civil poniendo las bases para lograr una plena participación de los ciudadanos en la vida del Estado. Había que elegir, a su juicio, entre una y otra cosa: era una contradicción de fondo aceptar, por un lado, una estructura de garantías y, por otra, imponer al Estado una serie de fines nuevos, que no pueden encuadrarse en el marco del constitucionalismo clásico. Señaló luego dos exigencias fundamentales: la de la estabilidad y la de la continuidad de los órganos del gobierno y la de una autoridad responsable. Los partidos, como órganos insertos en el sistema constitucional, no pueden escapar a esta responsabilidad. Terminó diciendo que no había que hacerse muchas ilusiones sobre la posibilidad de resolver cualquier problema con disposiciones positivas: "Toda ilusión iluminista está destinada a encontrarse con la realidad". Hay muchos aspectos que escapan a toda regulación formal.

Sergio Cotta, catedrático de Filosofía del Derecho de la U. de Roma, sólo quiso precisar la tesis del relator en esta forma: "*las formas* en que ha calcado el principio representativo han envejecido y se han modificado, pero *el principio* permanece válido" (p.225) El profesor Zampetti propone una nueva forma de representación, más moderna, más eficaz, no la anulación de la misma. Observó que el principio de la representación no es un principio puramente iluminístico; tiene una tradición más antigua y diversa, no sólo político—institucional: "casi diría religiosa: piénsese —explíc— en la idea del vicario, tan importante en la vida de la Iglesia". A su juicio, el principio excedía los límites de las estructuras y de las praxis constitucionalistas, para presentarse como un aspecto de la condición humana. En lo demás, estaba de acuerdo sobre las tendencias que inspiraban la propuesta del relator. Dos eran, a su parecer, las tendencias de fondo que emergían de ella:

1) el corolario de una participación más amplia, que, en términos concretos, se traducía en la propuesta de abrir las oligarquías partidarias; y 2) la de reformar el poder ejecutivo y contemporáneamente, el control del Estado, no a expensas del control. La propuesta central consistía, a su modo de ver, en identificar los elegidos para el Parlamento con los órganos del partido. Ello suponía una cierta desmovilización ideológica del partido, que el exponente no consideraba negativa, pero se preguntaba si es posible (p. 227).

Expresaron también otras observaciones y consideraciones sobre la tesis del relator, los profesores Luigi Prosdocimi, de la U. Católica de Milán, Vincenzo Mazzei, de la U. de Roma, Salvatore Villari, de la U. de Messina, Serio Galeotti, de la U. de Pavia y otros asistentes. El profesor Zampetti expresó su viva satisfacción por el interés que había suscitado su relación y la vivaz discusión que la siguió y que hemos tratado de sintetizar fielmente. Destacó la variación registrada en la sociedad actual con respecto a la sociedad de la revolución francesa, y consiguientemente, en la representación política en sus características tradicionales. A la homogeneidad de la representación ha sucedido la heterogeneidad de los intereses. Tenemos que recorrer el camino inverso, o sea, de la

diversidad a la unidad. Expresó su creencia de que la noción de “*homme situé*” de Burdeau ofrecía la posibilidad de iniciar este nuevo giro. En función de este concepto podrían superarse las antinomias entre la participación de los individuos o de los grupos y la representación política. Hay que plantear entonces el problema de la participación de los grupos en la política en un nuevo régimen institucional. El problema no consiste en satisfacer íntegramente los requerimientos del individuo, sino de satisfacerlos en la medida en que sea posible satisfacer los de los demás. En esto consiste la mediación política. La participación individual debe ser depurada de su particularismo solamente en la medida en que coexista con las aspiraciones de los demás individuos. A su turno, los políticos no pueden prescindir de tomar en consideración los reclamos de los grupos, en particular, de los sindicatos. Pruébalo el hecho de que el gobierno trate directamente con sus dirigentes, siempre en la medida en que simultáneamente sea posible satisfacer los reclamos de los demás grupos. Por esta razón, el relator hablaba de la necesidad de la institución de la representación a nivel socioeconómico, que con la programación haga posible la coordinación de los intereses de grupo. “Este es el significado verdadero de la participación política, que es una participación que tiene presente las instancias de los individuos y de los grupos, para coligarlos y resolverlos en un amplio contexto político—institucional, a través del cual alcanzar el bien común, como bien de la colectividad entera” (p. 297). Pasado del problema general de la participación al de su realización, expresó que no se había hecho ninguna objeción de fondo contra el principio que enunciara acerca de la teoría del gobierno de los partidos. Y contestó sucesivamente a observaciones hechas por los profesores Villari y Galeotti. Terminó diciendo que la experiencia concreta perfeccionaría los distintos puntos enunciados, pero que le parecía que no era dudoso que, si queríamos hacer nuestras las exigencias profundas de renovación de que está influida toda la comunidad, debíamos pasar a un nuevo régimen, y que ello sólo podía ser realizado con un régimen distinto al actual: ello sólo podía ser realizado con un sistema político que haga de la participación el instrumento esencial del ligamiento con el vértice del Estado, “participación con la cual los fines de los individuos y de los grupos devengan los fines del Estado”.

Profesor: SALVADOR M. DANA MONTAÑO (R. Argentina)