



LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Autor: Dr. Adolfo Saravia¹

INTRODUCCIÓN

La representación política es la herramienta institucional que tiene el sistema democrático para instalar al pueblo como titular del poder político. Así, el conjunto de normas que la regula establece el “cómo” llevar a la práctica esta *ficción* que adquiere fundamento suficiente cuando es sólido el vínculo entre el representante y el representado; ya que el debilitamiento de esta relación resiente la confianza en el sistema representativo y lesiona la democracia. Por ello, fortalecer el vínculo entre representante y representado es el objetivo fundamental para proteger la confianza pública en la democracia representativa.

La Constitución Nacional instituye el sistema representativo al determinar que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por ella. Y agrega que toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete el delito de sedición, lo cual fue posteriormente tipificado en el Código Penal. Esta definición es la piedra angular de toda la construcción jurídica en la cual descansa nuestra democracia representativa.

LOS ORÍGENES DE LA REPRESENTACIÓN

Los orígenes de la representación podríamos buscarlos en el mandato del Derecho Romano que la definía como “la acción de re-presentar”; y, de tal manera, al producirse el trasplante de esta institución en el Derecho Público, aparecen las bases en las que se sustenta la representación política. En consecuencia, de la *localización* del mandato en la jurisdicción de “lo público” resulta una relación clara: la de un grupo político jurídicamente organizado -que

¹ Profesor Titular de Derecho Político de la Facultad de Ciencias Jurídicas de USAL.

es el representado-, con un órgano de gobierno -que es el representante-, en virtud de la cual la voluntad de este último se considera como expresión de la voluntad de aquél. (1)

Sin embargo, esta simplificación institucional, se conmueve frente al desarrollo de las fuerzas políticas individuales y colectivas, al de los grupos de opinión pública, de la burocracia, del poder demográfico, del poder internacional, de las ideologías, de las comunicaciones, etc., que ha producido una profunda influencia en el sistema representativo. (2)

También estamos presenciando cambios en las concepciones tradicionales de mayoría y minorías. Las doctrinas del liberalismo que consideraban determinante el triunfo de una mayoría para definir la conducción política hoy día ha sufrido importantes transformaciones con la variedad de intereses particulares que se insertan en estas segmentándolas y con el fraccionamiento de las minorías. Esta realidad instala un gradualismo que impide tomar resoluciones políticas sustentadas en el apoyo de legitimidad que puede dar un grupo decisivo (3)

A raíz de ello, se están advirtiendo hechos en la realidad sociopolítica que nos sugieren la necesidad de efectuar ajustes en las instituciones representativas, conducentes a concretar una renovación que conduzca a preservar el ejercicio de una genuina representación en el marco de un auténtico régimen democrático. Parece haberse cumplido, entonces, una etapa en la cual las instituciones representativas revelaron con éxito su funcionamiento pero, en una nueva realidad sociopolítica, se están desnudando síntomas que nos obligarían a calibrar las instituciones representativas en el nuevo escenario que nos presenta la actualidad.

La aparición de representantes *no elegidos* es una de las manifestaciones visibles de estas circunstancias. Se trata de individuos que, a partir de su prestigio personal, se instalaron en la conciencia social al percibir problemas que preocupan e inquietan a la opinión pública. Así han logrado situarse a la par de las instituciones del Derecho Electoral como voceros de los problemas que inquietan a los electores.

LA REPRESENTATIVIDAD EN NUESTRO PAÍS

En nuestra historia política preconstitucional, existieron muchos de esos representantes no elegidos a quienes podríamos recordar como antecedentes típicos de este fenómeno. Varios caudillos provincianos se convirtieron, por peso propio, en intérpretes auténticos de los intereses de sus prosélitos, afirmándose en el mando de la relación de poder fuera de cualquier sistema electoral. A partir de una simbiosis de mutua compenetración, aquellos simbolizaron los valores culturales de la tradición y fueron emblemas visibles de autoridad y de protección. Todavía existen vestigios de ese caudillaje en algunas provincias. (4) (5)

Otra expresión de este proceso es la persona electa que ha perdido la confianza de sus electores, porque una elección no congela un status representativo permanente. Es cierto que desde los orígenes de la representación, se afirmó la tesis de que ella se legitima con la elección popular; pero hoy pretendemos la necesidad de mantener la credibilidad en el tiempo para sostener con fundamento aquella legitimidad.

Se visualizan también algunas signos que se concretan en reclamos sociales que se canalizan por fuera de las instituciones creadas para ello, pretendiendo escindir la voluntad del representante y del representado al argüir que este reclamo es ajeno a las atribuciones de aquél. Cada vez con más frecuencia, están surgiendo grupos que representan intereses regionales que se expresan mediante movilizaciones públicas, que influyen permanentemente en decisiones políticas previstas para defender los intereses de toda la comunidad y no de sectores particulares. La Constitución Nacional había advertido que estos actos políticos podían ser semilla de anarquía y, consecuentemente, estableció los canales para debatir y resolver estos intereses particulares en conjunto con los de la sociedad.

Estos datos y algunos otros más, están exteriorizando síntomas que desnudan distorsiones en la relación representante y representado y resienten la intermediación que legitima el sistema representativo.

DISTORSIONES DE LA REPRESENTATIVIDAD

Primer síntoma: Se demuestra un distanciamiento en el ligamen elector y elegido, cuando el votante desconoce íntegramente al candidato que elige como representante. El actual sistema de listas (conocido vulgarmente como "lista sábana") distorsiona gravemente los fundamentos de la representación, porque el elector desconoce quiénes son y los antecedentes de los candidatos que las integran. A veces, conoce en este sistema al que la encabeza pero, casi siempre, ignora que, con el apoyo a quien conoce, arrastra a uno, dos, tres o más candidatos que desconoce y, lo que es más grave, no apoyaría si los conociera. Ésta es una señal muy peligrosa de la degeneración del espíritu de la representación política porque, subrepticamente, se cuelan como representantes candidatos que irrumpieron como consecuencia de las luchas internas en un partido político, en las que el elector ni participa ni le interesan. La consecuencia retorcida de este sistema es que, a la hora de los comicios, los representados votan una lista (sábana) en bloque respaldando sin saberlo candidatos e intereses que ignora por completo.

Segundo síntoma: El creciente desinterés que está demostrando el pueblo respecto al principal instrumento que tiene para intervenir en el poder. Estamos comprobando una peligrosa indiferencia de la ciudadanía en la participación cívica al disminuir, en las últimas elecciones, la proporción de votos afirmativos válidamente emitidos que apoyan doctrinas, programas y plataformas políticas. Un análisis de los últimos sufragios, muestra que las proporciones de apoyo a los candidatos han disminuido y que han aumentado los porcentajes de abstención electoral. Es cierto que se pretende disimular sus

efectos contabilizando solamente la parte del padrón que vota afirmativamente, pero la realidad nos está indicando que existe una propensión a desconfiar del sistema. Si se calcularan las proporciones sobre la base del total del padrón electoral, se podría demostrar la apatía que existe respecto al apoyo otorgado a los representantes electos.

Tercer síntoma: Otro perjuicio a la confianza puesta en el vínculo representado-representante, se produce cuando el representante traiciona el proyecto político comprometido en la campaña y apoya, en el ejercicio de su cargo, a otro que propone soluciones distintas a la voluntad de los que lo votaron. Así se produce una estafa al representado al mantener ilegítimamente el cargo del partido que lo propuso.

Cuarto síntoma: Resienten también el nexo que debe tener la representación política, los candidatos que prometen demagógicamente soluciones que, prácticamente, son imposibles de cumplir en la realidad política y que saben que no pueden cumplir. Estas actitudes producen desconfianza en el electorado, que mira sorprendido la liviandad con que se hacen promesas engañosas con el exclusivo objeto de aumentar su caudal electoral.

Quinto síntoma: Se desacredita, también, el sistema representativo cuando un partido mayoritario *diseña* una división para ocupar, a un mismo tiempo, los roles de mayoría y minoría. De esta forma, se pretende sortear la opinión de la oposición impidiendo el juego de una sana deliberación que permita clarificar las cuestiones que deben ser debatidas con participación de las minorías.

Sexto síntoma: Otra fisura se presenta con las prácticas de los *oficialismos* para mantener lo que podríamos denominar el *voto cautivo* que busca apoyar a los gobernantes de turno, mediante privilegios disfrazados de apoyos sociales, que tergiversan la verdadera finalidad del sufragio y que sólo el gobierno puede ofrecer.

Séptimo síntoma: Otra cuestión que desparrama la representación de la voluntad popular es el excesivo número de sujetos que tienen status representativo. Las razones demográficas que establece la Constitución y la necesidad que tienen los partidos políticos de reconocer los servicios prestados a afiliados y simpatizantes han producido un paulatino aumento en el número de los legisladores. El peligro de este fenómeno es dispersar la voluntad de los electores, a un grado tal que complica la prudencia que merece una deliberación y un debate, como paso previo a concretar proyectos legislativos que reflejen genuinamente los intereses que deben representar.

Octavo síntoma: Es el que provocan los representantes elegidos en un acto electoral anterior, que pretenden convertirse en *coladores* de la voluntad popular impugnando ilegítimamente a candidatos elegidos legítimamente dentro del sistema. Es claro que no convencen al elector las explicaciones formales respecto de la aptitud de sus elegidos; porque no es fácil convencer a una jurisdicción electoral a quién corresponde analizar si los candidatos reúnen los requisitos intrínsecos y extrínsecos para poder calificar. El elector tiene la

convicción de que si vota por un candidato oficializado, este voto lo instituye directamente en el cargo sin interferencias que le impidan acceder a su banca. En estos casos, se viola la finalidad de la institución que debe estar al servicio del espíritu democrático y no al revés.

Noveno síntoma: Para fortalecer artificialmente el poder de los candidatos que acceden al gobierno, se está extendiendo la modalidad de la segunda vuelta electoral o "ballottage". En estos casos, el elector que votó por un candidato que no puede participar en la segunda vuelta se encuentra obligado a decidirse por uno que no coincide exactamente con su pensamiento cívico. Así, se desnaturaliza el sistema representativo, porque estamos ante una ficción en la cual el que accede al poder lo hace con un apoyo que no habría obtenido directamente. Sorprende el caprichoso porcentaje del 45% que incorporó la reforma de 1994 que carece de antecedentes en el constitucionalismo tradicional.

Décimo síntoma: Estamos advirtiendo una tendencia a disminuir los poderes y las facultades de los cuerpos representativos a través de los decretos de necesidad y urgencia y al otorgamiento de atribuciones tradicionalmente legislativas al Poder Ejecutivo. La Constitución Nacional, inspirada en doctrinas republicanas, construyó un régimen de gobierno que otorgaba mayores atribuciones a las asambleas legislativas, por considerar que en ellas estaba la médula de la soberanía del pueblo. Los decretos de necesidad y urgencia, institucionalizados por la reforma de 1994, fueron trasladando facultades propias del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, reduciendo sensiblemente el poder de los que deben ser auténticos representantes del pueblo. Sin perjuicio de que, en circunstancias muy especiales, pueden ser necesarios para una eficaz gobernabilidad, han convertido este instrumento de emergencia en un resorte que elude con peligrosa frecuencia la participación y la necesaria deliberación de las asambleas legislativas desvirtuando el equilibrio de los poderes de gobierno. Lo mismo puede decirse de la delegación de poderes presupuestarios al Poder Ejecutivo, que debilita el control del gasto que debe estar reservado a los representantes del pueblo.

El abuso de estas prácticas pone en peligro el sistema de armonía que debe existir entre los poderes de gobierno, que funciona a través de la técnica de pesos y contrapesos garantizando los derechos de las minorías. Cada poder traiciona la voluntad del representado, que otorgó esa atribución, al delegarlas injustificadamente.

Décimo primer síntoma: Se está percibiendo en las decisiones políticas de los gobernantes elegidos, una tendencia a trasladar a la ciudadanía la responsabilidad de actos de gobierno que les competen, acudiendo a formas *semidirectas* de democracia, especialmente al plebiscito, al referéndum o a la consulta popular. El gobernante, al ser elegido, asume el compromiso de ejercer por sí mismo el poder, sin recurrir a las formas participativas para cumplir el mandato encomendado. Éstas deben quedar exclusivamente reservadas para consultar al pueblo en cuestiones especialísimas las que, por su materia, trasciendan las decisiones coyunturales.

Décimo segundo síntoma: El grave perjuicio que se ha producido a las provincias en nuestro federalismo al perder protagonismo representativo en la elección de Presidente de la Nación. Con la reforma del sistema, algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires tienen más protagonismo que varias provincias unidas. Es bueno recordar el grado de participación que otorgaba a las provincias la Constitución de 1853.

Décimo tercer síntoma: Hay doctrinas que están insinuando que los cargos electivos han dejado de pertenecer a los representados para ser propiedad exclusiva de los partidos políticos. Esta tendencia aumenta cada vez más la distancia entre el representante y el representado. Además agudiza lo que anteriormente hemos destacado en los síntomas primero y tercero.

Decimocuarto síntoma: Se está repitiendo la costumbre de los candidatos en modificar o declarar domicilios que subvierten su verdadero origen para aprovechar apoyos electorales de partidos políticos en lugares extraños a las provincias a las que pertenecen. De esta forma se violentan los requisitos constitucionales que tienen por objeto encarnar al representante con su región para que cumpla su función de proteger los intereses de sus coprovincianos. En estos casos se vuelven a utilizar subterfugios para ocupar posiciones que corresponden a los candidatos legítimos.

Decimoquinto síntoma: Se percibe un desplazamiento de la acción política de los representantes elegidos a funcionarios administrativos ajenos al sistema electoral causado en los mejores conocimientos de estos últimos respecto de los primeros para la resolución de los problemas. Este fenómeno radica en la falta de idoneidad de los elegidos que son los que tienen directa responsabilidad para tomar las decisiones.

ALGUNAS PROPUESTAS

La herramienta básica para adecuar las instituciones representativas a los cambios producidos en la realidad político-social es el Derecho Electoral que regula el sufragio y los sistemas electorales. Es tarea de la ciencia política encarar una investigación sociológica, política y cultural que genere un sistema institucional idóneo para purgar la democracia representativa y reanimarla para enfrentar este nuevo capítulo de nuestra historia. La vida política nace, vive y se desarrolla dentro del marco de la realidad social y la sociedad se organiza como pueblo por la actividad creadora de la política, inspirada en esa realidad.
(6)

Recurrir a doctrinas que sustentadas en principios y valores brinden fundamento filosófico a estas transformaciones, es el primer paso de un camino que nos oriente a descubrir los cimientos de reformas que aseguren la permanencia de las instituciones que propenden al bien común.

El segundo paso es conformar un sistema normativo idóneo, que sirva para aumentar la intermediación entre el pueblo como mandante y el gobierno

como representante. El sufragio y los sistemas electorales pueden ser las instituciones clave, en las cuales hay que profundizar la investigación para generar esta renovación.

Las instituciones republicanas presentan un desdoblamiento entre el representante y el ciudadano, que es soberano cuando vota y súbdito cuando obedece, legitimando al representante y garantizando la gobernabilidad. (7)

Un régimen político surge del comportamiento en las relaciones sociales y su calidad es el resultado de su propia ejemplaridad.

El Derecho Político, inspirado en la historia de las ideas políticas, es la disciplina encargada de seleccionar las doctrinas que, fundadas en virtudes y valores, le permitan descubrir los elementos aptos para acceder al bien común como elemento teleológico del Estado. Desarrollar un proyecto alineado con estos contenidos, tendrá como corolario un régimen político idóneo para normalizar el ordenamiento jurídico del Estado. (8)

Estas reflexiones, llevadas a la práctica, le devolverán la confianza al representado y consolidarán todas las instituciones vinculadas a la representación política.

Las buenas doctrinas tienen como consecuencia relaciones sociales virtuosas de las que resultan pueblos probos, que son el resultado de ciudadanos con virtudes humanas. El funcionamiento de este régimen político, podrá encaminarnos a concretar un sistema que nos permita continuar dentro de un régimen representativo, sustentado en la libertad, la paz y la justicia.

La orientación, como uno de los objetivos de la política, adquiere aquí trascendencia para inspirar el ejercicio de virtudes que son la expresión de un obrar político dirigido a cultivar conductas. Y la educación del pueblo, conduciéndolo a la comprensión de estas soluciones, completaría el escenario para lograr la recuperación de la democracia representativa. (9)

Las crisis de las instituciones son crisis de los hombres que conforman la sociedad. Es necesario, entonces, organizar un grupo de personas dispuesto a reponer los valores en los que aquellas se fundan, para producir la renovación de las relaciones sociales que sirvan de sustento a las reformas que se requieren para alcanzar una buena convivencia.

-
- (1) (V. conf. Mario Justo López –“Introducción a los Estudios Políticos” – Ed. Kapelusz – 1969)
 - (2) (V. conf. Friedrich- “Organización constitucional democrática” .- (V..conf. Prelot, Marcel – Sociología política.- Ed. La Ley FEDYE – 1985)
 - (3) (V. conf. Alvin Toffler - “La Tercera Ola” - Ed. Plaza y James – 1980)
 - (4) (V.conf. Felix Luna – “Los Caudillos” - Ed. Alvarez)
 - (5) (V.conf Nicolás Shumway -“La Invención de la Argentina” - Ed. Emece)

- (6) (V.conf. Ambrosio Romero Carranza –“Historia del Derecho Político” Ed. Lex-Sed-LVX)
- (7) (V.conf. Mario Justo López - Op.cit)
- (8) (V.conf. Ambrosio Romero Carranza – Op.cit.)
- (9) V. conf. Héctor R. Orlandi -. Teoría del Estado – Ed. Plus Ultra)

Bibliografía General

- Julián Marías “La Estructura social” – Emece Editores.-
- Ambrosio Romero Carranza - “Historia del Derecho Político” (Op.cit.).-
- Carlos S. Fayt – “Derecho Político” – Ed. Abeledo Perrot.-
- Carlos A. Becu – “La elección presidencial” – Ed. La Época – 1916.-
- Giovanni Sartori – “La Política – Lógica y método de las ciencias sociales” – Fondo de Cultura Económica.-
- Enrique Sumner Maine – “El Gobierno popular” – Imprenta Manuel del Castillo -1888.-
- Marco Aurelio Risolía – “Verdad, Moral y Derecho” – Ed. Lex-Sed-LVX.-
- Javier Indalecio Barraza – “Manual de Derecho Político” – Ed. La Ley.-
- Bertrand de Jouvenel – “El Poder” – Editora Nacional Madrid 1956.-
- George Jellinek – “Teoría General del Estado” – Ed. Albatros.-
- Mariano de Vedia y Mitre – “Curso de Derecho Político” – Ed. Biblioteca Jurídica Argentina 1928
- Bernardino Montejano – “La Democracia” – Speculo Justitiae.-
- Héctor R. Orlandi – “Ciencia Política” – Ed. Plus Ultra.-
- Jorge Vanossi – “Teoría Constitucional” – Ed. Depalma.-
- Idem – “El Estado de Derecho en el Constitucionalismo” – Ed. Eudeba
- Arturo Enrique Sampay – “Introducción a la Teoría del Estado” – Ed. Omeba.-
- José Luis Romero – “Las ideas políticas en Argentina” – Ed. Fondo Cultura Económica.-
- Ángel Scenna – “Forja” - Ed. EB.-
- Eduardo Ventura – “Sobre hechos e ideas políticas” – Ed. Ciudad Argentina.-
- Néstor Sagües - “Representación política” - Ed. Orbir.-