

# DEMOCRACIA, EFICACIA Y REPRESENTACIÓN LOCAL EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Por HORACIO ROSATTI<sup>1</sup>

## 1. El municipio en la era de la globalización

### A. Participación política y desarrollo humano en tres paradigmas de la cultura occidental<sup>2</sup>

#### a. Paradigma de la antigüedad clásica

Aristóteles establece una relación directa entre participación, desarrollo humano y felicidad.

La participación permite al hombre desplegar (desenrollar lo que está plegado en él) aquello que existe en estado latente (en *potencia*) pero que no se desarrolla (o des-enrolla) sino a partir del accionar que lo hace palpable, perceptible, visible (poniéndolo en *acto*).

En una escala asociativa que comienza en la familia y culmina en el Estado, el hombre, conforme a su naturaleza (*“la naturaleza de una cosa es precisamente su fin, y lo que es cada uno de los seres cuando ha alcanzado su completo desenvolvimiento se dice que es su naturaleza propia, ya se trate de un hombre, de un caballo o de una familia”*), desarrolla su ‘humana’ finalidad (pues *“el hombre es un ser naturalmente sociable”*) y alcanza su felicidad (*“este destino y este fin de los seres es para los mismos el primero de los bienes, y bastarse a sí mismos es, a la vez, un fin y una felicidad”*).

El Estado, entendido como producto último de esa participación asociativa *“procede siempre de la naturaleza, lo mismo que las primeras asociaciones, cuyo fin último es aquél”,* pues *“no puede ponerse en duda que el Estado está naturalmente sobre la familia y sobre cada individuo, porque el todo es necesariamente superior a la parte, puesto que una vez destruido el todo, ya no hay partes, no hay pies, no hay manos, a no ser que por una pura analogía de*

---

<sup>1</sup> Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

<sup>2</sup> Hemos profundizado este tema en: ROSATTI, Horacio, Revista ‘Civildad’, tercera época, Buenos Aires, agosto de 2013, n° 33, pág. 77 y ss.

*palabras se diga una mano de piedra, porque la mano separada del cuerpo no es ya una mano real*<sup>3</sup>

La participación política es, por ello, una actividad típicamente humana, no sólo en el sentido de *comúnmente* humana sino –fundamentalmente- en el sentido de *específicamente* humana: “*el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana*”<sup>4</sup>

b. Paradigma de la modernidad

La modernidad está dominada por el *antropocentrismo*. El antropocentrismo moderno reemplaza a la *trascendencia* (de raíz filosófica o teológica), la *heteronomía* (bajo la forma de orden natural) y el *solidarismo* por la *inmanencia*, la *autonomía* y el *individualismo*, respectivamente.

El argumento aristotélico según el cual el Estado es una construcción social, espontánea e inexorable, que se ubica “*sobre la familia y sobre cada individuo, porque el todo es necesariamente superior a la parte*” es puesto de cabeza: el Estado será una construcción artificial (basada en un contrato) que sólo se justifica en la medida en que cumpla con fines y objetivos humanos preestablecidos. Un ‘artefacto’ que marca el límite entre lo público (que representa) y lo privado (en lo que no debe inmiscuirse). En suma, un ‘mal necesario’ del que siempre habrá que recelar.

La felicidad no se encuentra ya en la participación social desarrollante sino en el refugio de la vida privada, ese amplio espacio desligado de la juridicidad y la coacción. La única ‘participación espontánea’ es la que se genera en el marco de la familia y de las relaciones de amistad; la ‘otra participación’, la política, aunque necesaria, es en gran medida forzada y se vincula con el oscuro mundo que domina extra-muros. En este contexto, quienes reivindicquen la participación política como factor desarrollante de la personalidad serán siempre sospechados. Las palabras de Adam Smith son elocuentes: “*Nunca he*

---

<sup>3</sup> ARISTÓTELES, “La política”, Libro Primero, Capítulo 1 (Origen del Estado y de la sociedad). En la edición de Espasa Calpe, Madrid, 1982, trad. Patricio de Azcárate, pág. 24. En el mismo sentido: ARISTÓTELES, “Ética a Nicómaco”, Libro I, 2. En la edición del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970, trad. María Araujo y Julián Marías, pág. 2.

<sup>4</sup> ARISTÓTELES, “La política”, op. cit. En la edición citada, pág. 23.

*visto muchas cosas buenas hechas por los que pretenden actuar en bien del pueblo...*<sup>5</sup>

c. Paradigma de la posmodernidad

Anticipaba Freud en 1930: “*El hombre ha llegado a ser, por así decirlo, un dios con prótesis: bastante magnífico cuando se coloca todos sus artefactos*”<sup>6</sup>. Consideraba para su juicio a inventos tales como el avión, el barco, la lente, el microscopio, el telescopio, el teléfono, el fonógrafo y la cámara fotográfica. ¿Qué diríamos hoy con Internet?.

A medida que las prótesis aumentan la sensación de comunicación crece y la inter-relación parece infinita. Sentado en el habitáculo de su computadora, el internauta (es muy ilustrativo el nombre de *internauta* que nos recuerda al de *astronauta*) se ubica en una especie de limbo donde se diluyen las certezas temporales y espaciales.

En este espejismo generado por el reemplazo de la realidad presencial por la realidad virtual, donde toda demanda (aun la más bizarra) tiene la oferta asegurada, se puede fantasear con ser otro sin ser descubierto, se pueden asumir mil caras, mil voces y mil personalidades a la vez, se pueden utilizar las palabras más profundas con la convicción de no hacerse cargo de lo que ellas significan.

La virtualidad genera una sensación placentera por la ausencia de compromiso. Las relaciones se alimentan en el anonimato, los sentimientos son reemplazados por las sensaciones, la permanencia por la fugacidad y la memoria deja de ser el presupuesto del recuerdo o la nostalgia para reducirse a una base de datos neutra.

---

<sup>5</sup> SMITH, Adam, “Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones”, Libro IV, II. En la edición de Ed. Alianza, Madrid, 1999, trad. Carlos Rodríguez Braun, pág. 554.

<sup>6</sup> FREUD, Sigmund, “El malestar en la cultura”, ed. Alianza, Madrid, 1987, Ramón Rey Ardid, pág. 35.

El mundo post-moderno marca el final de la travesía. Si en la antigüedad la felicidad se encontraba en la sociedad y en la modernidad en la familia, en la posmodernidad se encuentra en la soledad.

La pareja es reemplazada por la mascota, la mascota real por la mascota virtual. Desde lo humano hacia lo animal, desde lo animal hacia lo inerte... en cada escala de este trayecto se va tirando el lastre del compromiso<sup>7</sup>

Todo funciona bien en este 'mundo perfecto' donde la soledad hedonista toma la forma de la multitud. Hasta que sobreviene un apagón... y la máquina de comunicarnos nos deja no sólo 'a oscuras' sino también 'a solas'.

### B. Aldea local y aldea global

Los conceptos de ciudad como referencia sociológica y de municipio como referencia jurídica se encuentran estrechamente vinculados al concepto de vecino<sup>8</sup>

Históricamente vecino era *el que vivía físicamente cerca, próximo*. Es lógico que *próximo* y *prójimo* tengan la misma raíz latina (*proximus*), pues el prójimo estaba compuesto por los próximos.

Tal vez el ejemplo más claro de esta simbiosis entre próximo y prójimo sea la ciudad amurallada del Medioevo: el prójimo (o sea los próximos) compartía emociones (relaciones de vecindad) e intereses (servicios), dando paso a la construcción de una unidad de sentido (la ciudad) que resolvía sus necesidades con el esfuerzo común.

---

<sup>7</sup> "La lucha por el reconocimiento, la voluntad de arriesgar la vida de uno por un fin puramente abstracto, la lucha ideológica mundial que pone de manifiesto bravura, coraje, imaginación e idealismo, serán reemplazados por cálculos económicos, la eterna solución de problemas técnicos, las preocupaciones acerca del medio ambiente y la satisfacción de demandas refinadas de los consumidores". FUKUYAMA, Francis, "¿El fin de la historia?", publicado por primera vez en inglés en 'The National Interest', en 1989 y reproducido en 'Doxa', Cuadernos de Ciencias Sociales, Buenos Aires, otoño de 1990, trad. Tomás Várnagy, año 1, n° 1, pág. 12. Del mismo autor: "El fin de la historia y el último hombre", Ed. Planeta, trad. P. Elías, Buenos Aires, 1992.

<sup>8</sup> Algunas Constituciones provinciales de la República Argentina apelan a los términos 'vecinos' y/o 'vecindad'. En tal sentido: Constitución de Salta de 1998, art. 170, Constitución de Entre Ríos de 2008, art. 229, Constitución de San Luis de 1987, art.247; Constitución de Chubut de 1994, art. 224; Constitución de Tierra del Fuego de 1991, Antártida e Islas del Atlántico Sur, art.169.

Las cosas han cambiado drásticamente a partir del siglo XX.

Hoy, por cortesía de Internet, que derriba las murallas físicas, las relaciones a distancia han desplazado en gran medida a las relaciones próximas; *entonces mi próximo no es tanto el que está físicamente cerca sino el que se conecta conmigo*. Desde el habitáculo de mi computadora vivo la ilusión de ser un *ciudadano del mundo*, mientras se cumple la paradoja que afirma que mientras más gente conozco de modo virtual menos conozco a la gente de modo real.

La globalización uniforma. Necesita uniformar. Reemplazando a la comunicación directa por la virtual, al vocabulario por los signos, se gana cuantitativamente en las posibilidades de interacción pero se resigna cualitativamente en densidad de contenidos. Según Melvin Weber, en la actualidad *“es la interacción y no el lugar, lo que constituye la esencia de la ciudad y de la vida urbana”*, por lo que –más que un lugar geográfico– la ciudad es *“el centro generador y aglutinante de ese sistema de interacciones sociales que se desarrollan y proyectan sobre un espacio circundante determinado”*<sup>9</sup>.

La uniformidad globalizadora conlleva al vaciamiento de identidad de nuestras ciudades (ello es especialmente perceptible en las grandes ciudades) y expresa la pérdida de las ventajas relativas que cada una de ellas ofrecía, o sea su muerte como comunidades histórica y culturalmente diferentes.

La muerte de la ciudad tradicional (la ciudad física o territorial) en favor de la ciudad virtual, se sumaría a “las otras muertes” pronosticadas por el pensamiento occidental a lo largo de los últimos siglos: la muerte de Dios (que predijo Friedrich Nietzsche en su obra *La gaya ciencia*, de 1882); la muerte del hombre (entendido como realidad sustantiva, indivisible y responsable, diluido – conforme a la metáfora de Foucault en *Las palabras y las cosas* de 1966- como *“un rostro de arena en los límites del mar”*<sup>10</sup>) y la muerte de las ideologías (que vaticinó Francis Fukuyama en su obra *El fin de la historia y el último hombre*, de 1989, al afirmar que en el período pos-histórico *“no habrá arte ni*

---

<sup>9</sup> Citado por MARTINS, Daniel Hugo, *Regímenes municipales contemporáneos*, en VV.AA., *“El municipio*, ed. Ciudad Argentina, Mendoza, 1984, p. 19.

<sup>10</sup> FOUCAULT, Michel, “Las palabras y las cosas”, Ed. Siglo XXI, trad. Elsa C. Frost, Buenos Aires, 1996, pág. 375.

*filosofía, simplemente la perpetua vigilancia del museo de la historia humana*). No sólo las relaciones sino también las necesidades encuentran cauce a varios kilómetros de distancia. *Prójimo* y *próximo* ya no coinciden. O, al menos, ya no coinciden como antes.

En este marco de vecinos remotos, que sólo recobran el sentido de lo físicamente próximo cuando un corte de luz los deja atrapados en el ascensor de su edificio con vecinos de otros pisos que tal vez no reconocen, el desafío del gobernante es recobrar la ‘unidad de sentido’ a partir de la proximidad física y la ‘unidad de destino’ a partir de una gestión de gobierno fuertemente participativa.

### C. El problema de las grandes ciudades

#### El municipio como comunidad y como sociedad

Afirma Max Weber que las relaciones sociales pueden fundarse “*en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de ‘constituir un todo’*” o pueden fundarse “*en una compensación de intereses por motivos racionales o también en una unión de intereses con igual motivación*”. En el primer caso la relación social se denomina “comunidad”, en el segundo “sociedad”<sup>11</sup>.

Agrega Weber que la mayoría de las relaciones sociales contienen componentes tanto ‘comunitarios’ cuanto ‘societarios’; no obstante, es posible encontrar mayor afinidad en ‘una familia’ o en ‘una tropa unida por sentimientos de camaradería’ con el tipo “comunitario” y mayor vinculación en ‘una relación económica emergente del mercado’ con el tipo “societario”.

En la “comunidad” los miembros se vinculan por una relación personalísima (el padre o el hijo en una familia) y por ende no son fungibles o intercambiables, en tanto que en una “sociedad” sus miembros pueden vincularse sin siquiera conocerse (piénsese en los socios de una sociedad anónima) y por tanto son fungibles e intercambiables. A su vez, la “comunidad” no está prevalentemente

---

<sup>11</sup> WEBER, Max, “Economía y sociedad”, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, Primera Parte: Teoría de las categorías sociológicas. I. Conceptos sociológicos fundamentales, pág. 33 y ss.

guiada u orientada por las nociones de *productividad* o de *éxito* (queremos a nuestros padres o abuelos aunque ellos pierdan progresivamente su capacidad laboral y la agudeza de sus sentidos), en tanto que estas nociones son consustanciales a la existencia y supervivencia de toda “sociedad”, al punto que sus socios no sienten remordimiento si se van de ellas en busca de otra (piénsese en la venta de acciones) para obtener mayores beneficios.

La creciente despersonalización de las relaciones humanas propicia que nuestros conglomerados urbanos –en especial los más grandes- se acerquen cada vez a las “sociedades” y se parezcan cada vez menos a las “comunidades”.

Tratar a nuestros municipios como comunidades no supone negar las diferencias evidentes observables en su población (diferencias de edad, diferencias de capacidad económica, diferencias culturales, etc.); supone evitar que estas diferencias impidan proyectar un municipio mejor, en un horizonte espacial y temporal compartidos.

Las diferencias son hechos, en algunas ocasiones naturales e irreversibles (jóvenes y longevos) y en otras evitables y/o reversibles (alfabetos y analfabetos); son las consecuencias de esas diferencias las que suelen generar fragmentaciones e incompreensión (la mentada “barrera generacional”) o enfrentamientos (un ejemplo paradigmático es la asimilación entre pobreza y delito que estigmatiza y hace que el rico desconfíe del pobre y el pobre recele del rico).

Vincular, integrar y redistribuir son verbos de necesaria conjugación por parte de los gobernantes locales en su tarea por recrear la *afectio societatis*.

Bajo este panorama, si los aspectos materiales no sólo prevalecieran sino lisa y llanamente anularan a los factores espirituales, si nuestras ciudades se asemejaran más a sociedades anónimas (impersonales y basadas en el interés) que a grandes familias (personalísimas y basadas en el afecto), el Intendente sería sólo un Gerente y las reuniones de vecinos lo más parecido a las reuniones de consorcio de un edificio. En el extremo, se haría perceptible la diferencia entre la *ciudad grande* como dato meramente cuantitativo y la *gran ciudad*, como apreciación cualitativa de una diversidad que no impide el desafío de la construcción común.

## 2. Democracia y eficacia en el gobierno local

La tarea cotidiana de dar pronta solución a los múltiples y heterogéneos requerimientos locales, asegurando niveles razonables de participación en el diseño y jerarquización de los problemas, suele poner en constante tensión la relación entre “democracia” y “eficacia”. “Democracia” (en el sentido primario de *participación*) y “eficacia” (en el sentido primario de *logro de soluciones*) se interpelan recíproca y constantemente, exigiendo esfuerzos creativos para evitar que la comunidad imagine aquellos términos como antinómicos desde lo conceptual e irreconciliables desde lo fáctico.

Este “conflicto en ciernes” de toda gestión local se proyecta en cuestiones tales como la definición de la forma de gobierno, la elección del modo de gestión de los servicios públicos o el diseño de un sistema organizativo interno.

En nuestra opinión, el dilema entre “democracia” y “eficacia” es –aún en la escala local- un falso dilema. Profundizaremos el significado de ambos términos y luego procuraremos establecer criterios básicos de conciliación.

### A. Democracia

La democracia ha sido, desde la civilización helénica, un gran tema y, desde la Revolución francesa, también una gran palabra<sup>12</sup>; no hay régimen político que – aun ubicándose en las antípodas de un *mínimum* democrático- no se exhiba ante el mundo como un tipo de democracia (democracia liberal, democracia social, democracia popular, democracia de masas, etc.). “*Vivimos –dice Sartori- por tanto, inequívocamente en una época de ‘democracia confusa’. Podemos aceptar que el término democracia comprenda diversos significados. Pero que pueda significar cualquier cosa es demasiado*”<sup>13</sup>.

Conviene entonces aclarar qué decimos cuando decimos democracia.

#### a. Las respuestas incompletas

Las respuestas históricas formuladas en torno a lo que debe entenderse por democracia pueden clasificarse en dos grupos: o se trata de un régimen que realiza valores o se trata de un consenso sobre procedimientos.

---

<sup>12</sup> MALIANDI, Ricardo, “Justificación de la democracia”, en VV.AA., “En torno a la democracia”, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1990, pág. 48 y ss.

<sup>13</sup> SARTORI, Giovanni, “Teoría de la democracia”, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 2000, trad. Santiago Sánchez González, t. I (El debate contemporáneo), pág. 25.



### 1º) La teoría de los valores.

La primera respuesta (*democracia axiológica*) remite a las palabras de Pericles: *“Por estas cosas y otras muchas, podemos tener en grande estima y admiración ésta nuestra ciudad, donde viviendo en medio de la riqueza y suntuosidad, usamos la templanza y hacemos una vida morigerada y filosófica... sufrimos y toleramos la pobreza sin mostrarnos tristes ni abatidos y usamos de las riquezas más para las necesidades y oportunidades que se pueden ofrecer que para la pompa, ostentación y vanagloria. Ninguno tiene vergüenza de confesar su pobreza, pero tiénela muy grande de evitarla con malas obras”*<sup>14</sup>.

Convertida en un régimen que propugna la realización social de valores tales como la libertad, la igualdad y la fraternidad, la *democracia axiológica* parte del presupuesto de considerar a los valores como algo terminado, no necesitado de actualización, que esperan pasivamente ser des-cubiertos o de-velados.

Se trata de un presupuesto que, a su vez, plantea preguntas inquietantes: en primer lugar, la pregunta acerca de quién es el que define los valores a seguir; y, en segundo lugar, cómo se resuelve el problema del conflicto entre valores que –en principio- tienen la misma valencia. En realidad, las preguntas anteriores no hacen sino introducir la historicidad propia de lo humano en el universo intemporal de los valores. Si no se prevé la participación popular (y por ende cierta vertiente ‘procesalista’ de la democracia), la respuesta a las preguntas acerca de cuáles son los valores a respetar, cuál es el orden de prioridad en caso de conflicto y cómo se evalúa el desempeño de un régimen político –justamente en términos de respeto de los valores establecidos- quedaría reservada a una sola persona o a un selecto grupo de personas. Siguiendo el razonamiento, el sistema emergente será más parecido a un ‘despotismo ilustrado’ (el gobierno para el pueblo pero sin el pueblo) antes que a una democracia.

En el extremo, la utopía de lograr ‘el bienestar sin participación’ no ha tenido – en la experiencia histórica concreta- una realización sustentable en el tiempo<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Extraído de TUCÍDEDES, “Historia de la Guerra del Peloponeso”, Libro II, VII.

<sup>15</sup> “No cabe hacer felices a los hombres contra su voluntad”. VON MISES, Ludwig, “Liberalismo”, Ed. Planeta-Agostini, Barcelona, 1994, trad. Joaquim Reig Albiol, pág. 67.

## 2º) La teoría de los procedimientos.

La segunda respuesta (*democracia procesal*) remite a la técnica de gestión de la 'cosa pública' y a los mecanismos de participación de la sociedad en un Estado concebido como organización.

Afirman Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi: "*Definimos la democracia como un régimen en el cual la ocupación de los cargos gubernamentales es el resultado de elecciones competitivas. Sólo si la oposición tiene permitido competir, ganar y ocupar los cargos, el régimen es democrático*". "Esta definición tiene dos partes: 'cargos' y 'competencia'". Respecto de los 'cargos', afirman los autores que "*lo que es esencial para considerar democrático a un régimen es que dos tipos de cargo sean ocupados por medio de elecciones: el cargo de jefe del ejecutivo y los escaños del cuerpo legislativo efectivo*". Respecto de la 'competencia', continúan los autores, "*...viene dada por la existencia de una oposición que tiene ciertas posibilidades de ganar los cargos del gobierno como consecuencia de las elecciones*"; y agregan: "*consideramos democracias sólo a aquellos sistemas en que los partidos gobernantes efectivamente perdieron las elecciones*", pues "*la alternancia en los cargos constituye evidencia prima facie de la competencia*"<sup>16</sup>.

La respuesta '*procesalista*' de la democracia tiene –a su vez– dos ramificaciones, conforme se privilegie al 'pueblo elector' o a los 'potenciales elegidos'. En el primer caso, los mecanismos participativos son analizados como herramientas para traducir 'la voluntad popular' en 'decisiones gubernamentales' (*teoría de la representación política*); en el segundo caso, son asumidos como herramientas de 'la clase dirigente' para captar 'el voto popular' (*teoría del caudillaje competitivo*). Emmanuel Sieyes encarna la vertiente '*procesal-representativa*' de la democracia<sup>17</sup>; Joseph Schumpeter expresa la vertiente '*procesal-elitista*'<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> PRZEWORSKI, Adam, ÁLVAREZ, Michael, CHEIBUB, José Antonio y LIMONGI, Fernando, "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias", en 'La Política', Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, Ed. Paidós, Barcelona, 1996, trad. Ignacio Miri, n° 2, pág. 105 y ss.

<sup>17</sup> Protagonista de la Revolución francesa, Emmanuel Sieyes formula las tres peticiones de representación del 'Tercer Estado': "Que los representantes del Tercer Estado no sean elegidos más que entre los ciudadanos que pertenezcan verdaderamente a él"; "Que sus diputados sean iguales en número a los de las dos clases privilegiadas"; y "Que los Estados Generales voten no por clases, sino por cabezas". SIEYES, Emmanuel J., "¿Qué es el Tercer

Uno de los cuestionamientos más escuchados hacia la teoría de la *democracia procesal* es aquel que afirma que la decisión de las mayorías (tanto para elegir a un gobernante cuanto para tomar una medida de gobierno) no es infalible<sup>19</sup>, y que –en todo caso- las opiniones mayoritarias son siempre transitorias (se suele citar –como ejemplo de este reproche- que mayorías circunstanciales legitimaron el acceso al poder y las políticas subsecuentes del nazismo en Alemania). Linz y Stepan afirman que “... *no debería llamarse democrático a un régimen a menos que sus gobernantes gobiernen democráticamente. Si los representantes políticos elegidos libremente (no importa la magnitud de su mayoría) infringen la Constitución, violan los derechos de los individuos y las minorías, interfieren en las funciones legítimas de la legislatura, transgrediendo así los límites de un Estado de Derecho, sus regímenes no son democracias*”<sup>20</sup>. En el extremo, la utopía de trocar valores por consenso sobre procedimientos conlleva a reemplazar a la teoría política por la teoría de los juegos, haciendo cierta la ironía del poeta cuando afirma que ‘la democracia es una superstición basada en la estadística’.

#### b. Hacia una respuesta integradora

---

Estado?”, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, trad. José Rico Godoy (en especial, Capítulo III).

<sup>18</sup> “Método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”.

La decisión del electorado, “*glorificada ideológicamente en la expresión ‘llamada del pueblo’ no fluye de su iniciativa, sino que es configurada, y su configuración es una parte esencial del proceso democrático. Los electores no deciden problemas pendientes. Pero tampoco eligen a los miembros del Parlamento, con plena libertad, entre la población elegible. En todos los casos normales la iniciativa radica en el candidato que hace una oferta para obtener el cargo de miembro del Parlamento y el caudillaje local que puede llevar consigo. Los electores se limitan a aceptar su oferta con preferencia a las demás o a rechazarla*”.

SCHUMPETER, Joseph A., “Capitalismo, socialismo y democracia”, Ed. Aguilar, México, 1963, trad. José Díaz García, pág. 343 , 359, cc y ss.

En la medida en que ponen énfasis en los intereses de la clase gobernante antes que en la expectativa de lo gobernados, Gaetano Mosca (con su ‘teoría de la clase dirigente’), Wilfredo Pareto (con su ‘teoría de las élites políticas’) y Robert Michels (con su ‘ley de hierro de la oligarquía’) pueden incluirse dentro de la vertiente ‘procesal-elitista’ de la democracia.

<sup>19</sup> Ya en 1815 Benjamín Constant escribía: “La voluntad de todo un pueblo no puede hacer justo lo que es injusto”. CONSTANT, Benjamín, “Principios de política”, Ed. Aguilar, Madrid, 1970, trad. Josefa Hernández Alfonso, pág. 16.

<sup>20</sup> LINZ, Juan J., y STEPAN, Alfred, “Hacia la consolidación democrática”, en ‘La Política’, op. cit., trad. Ignacio Miri, n° 2, pág. 29 y sgte.

En realidad, tanto la dimensión *'axiológica'* cuanto la *'procesal'* deben entenderse como complementarias y no como contradictorias. No hay verdadera democracia sin el concurso de ambas dimensiones; cuando una de ellas falta estamos ante un remedo de democracia que -tarde o temprano- por sus métodos o por sus resultados, será socialmente percibido como un régimen diferente.

Una versión democrática que se circunscriba a los mecanismos procesales para la obtención de consensos, que se autodefina como 'un lugar vacío' en el que constantemente se diluyen 'los indicadores de certeza' o 'las referencias de la certidumbre'<sup>21</sup>, que se presente como una arena imparcial en la que lo importante es el procedimiento antes que la consecución de fines valiosos, terminará por convertirse en un entretenimiento lúdico. Y recíprocamente, una versión democrática que no contemple la participación y el debate para definir prioridades terminará por convertirse en un régimen paternalista, de corte autoritario o totalitario.

Desde una perspectiva constructiva es posible descubrir una intensa (y aún necesaria) vinculación entre 'valores' y 'procedimientos', en los siguientes dos sentidos:

- los valores no se encarnan en abstracto, necesitan de una cierta actualización o contextualización que, en un sistema genuinamente democrático, sólo puede lograrse mediante mecanismos procesales participativos que contemplen las necesarias circunstancias de tiempo y lugar. A este camino que discurre por los procedimientos para realizar los valores 'en concreto' lo llamaremos "procedimentalización de los valores".
- los procedimientos no sólo deben ser considerados como instrumentos; también ellos constituyen una expresión decantada del pensamiento comunitario, en la medida en que para su formulación se han debido ponderar distintas alternativas (escogiéndose algunas y desechándose otras); tal ponderación supone la formulación –explícita o implícita- de valoraciones o, cuanto menos, de juicios de congruencia entre las opciones procesales

---

<sup>21</sup> LEFORT, Claude, "Democracia y advenimiento de un 'lugar vacío'", artículo publicado en el Boletín del Colegio de Psicoanalistas de París en marzo de 1982, luego incluido en el libro del mismo autor titulado "La invención democrática", Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1990, trad. Irene Agoff, pág. 187 y ss.

posibles y la forma de pensar de la comunidad que habrá de aplicarlas. A este camino que discurre por los procedimientos para descubrir los valores intrínsecos que expresan lo llamaremos “valiosidad de los procedimientos”.

1º) “Procedimentalización” de los valores.

Desde un punto de vista lógico, el primer debate en un sistema democrático es el debate sobre las reglas del debate futuro. Un debate que permita resolver cómo habrá de desarrollarse la deliberación (de modo que se garantice la igual posibilidad de expresión de todos), cuándo habrá de finalizar (de modo que el final logre hacer compatibles la ‘madurez’ de las deliberaciones –requisito intrínseco al debate- y la ‘tempestividad’ del resultado de las deliberaciones –requisito extrínseco al debate-) y cuál será el criterio rector para tomar las decisiones (definiéndose la modalidad con que habrá de formarse la mayoría).

La elección de un procedimiento eficaz, en tanto socialmente compartido en su elaboración y transparente en su funcionamiento, estará en condiciones de lograr dos objetivos fundamentales:

- tomar las decisiones más acertadas posibles (o al menos reducir el margen de error a la mínima expresión dentro de la humana imperfección); y,
- garantizar una defensa social amplia de esas decisiones frente al embate de intereses sectoriales.

En efecto, si la participación es generalizada e igualitaria, el margen de acierto de las decisiones se incrementará, en la medida en que se escucharán y ponderarán innúmeros argumentos, cuya confrontación permitirá eliminar los más inconsistentes y construir una decisión con los más sustentables. Téngase presente que no se trata de discutir respecto de cuestiones propias de las llamadas ‘ciencias duras’, al estilo de si el calor dilata o no dilata los metales y resolver el debate mediante una votación, aplicando el principio de la mayoría; se trata de analizar y resolver cuestiones sociales sobre la base del sentido común. Y si el sentido común no le pertenece –por definición- a una sola persona, ¿no es razonable pensar que pueda deducirse o construirse, en cada caso concreto, con el concurso igualitario de todos?. O cuanto menos: ¿no es

razonable pensar que el concurso igualitario de todos reduce el margen de error, de irrazonabilidad o de insensatez?<sup>22</sup>.

A su turno, si el debate ha sido lo suficientemente extenso e intenso, la decisión resultante será por todos conocida, cabiendo presumir que una parte importante de los intervinientes habrá participado en su elaboración (o prestado su asentimiento por convicción). Y es sabido que siempre se está dispuesto a defender aquello en lo que se ha participado, pero difícilmente se adopta la misma actitud sobre aquello que se ha impuesto desde afuera<sup>23</sup>.

## 2º) “Valiosidad” de los procedimientos.

En tanto no se considere al tema de los valores de una sociedad como un tema solamente teórico, podría decirse que el diseño (como matriz) y el funcionamiento (como práctica) de las instituciones políticas constituyen un buen lugar donde buscarlos. Dicho de otro modo: “Una matriz de instituciones ‘está en conformidad’ con un conjunto de valores cuando alguien que comprende y suscribe esos valores y sabe cómo funcionan las instituciones la aprobaría”<sup>24</sup>.

A título de ejemplo:

- la garantía de libre expresión para todos los representantes, asegurada en la reglamentación que regula el debate parlamentario, revela la importancia

---

<sup>22</sup> En el extremo de esta posición, Stuart Mill expresa: “*Si toda la humanidad, menos una persona, fuera de una misma opinión, y esta persona fuera de una opinión contraria, la humanidad sería tan injusta impidiendo que hablase como ella misma lo sería si teniendo poder bastante impidiera que hablara la humanidad. Si fuera la opinión una posesión personal que sólo tuviera valor para su dueño; si el impedir su disfrute fuera simplemente un perjuicio particular, habría una diferencia entre que el perjuicio se infligiera a pocas o a muchas personas. Pero la peculiaridad del mal que consiste en impedir la expresión de una opinión es que se comete un robo a la raza humana; a la posteridad tanto como a la generación actual; a aquellos que disienten de esa opinión, más todavía que a aquellos que participan en ella. Si la opinión es verdadera se les priva de la oportunidad de cambiar el error por la verdad; y si es errónea, pierden lo que es un beneficio no menos importante: la más clara percepción y la impresión más viva de la verdad, producida por su colisión con el error*”. STUART MILL, John, “Sobre la libertad”, Ed. Sarpe, Madrid, 1985, trad. Pablo de Azcárate, pág. 47.

<sup>23</sup> “¿Cómo podemos ser responsables de decisiones que no podemos controlar?. Si no podemos influir en la conducta de los cargos de gobierno, ¿cómo podemos responsabilizarnos de sus actos?”. DAHL, Robert, “La democracia. Una guía para los ciudadanos”, Ed. Taurus, Buenos Aires, 1999, trad. Fernando Vallespín, pág. 67.

<sup>24</sup> COHEN, Joshua, “El comunitarismo y el punto de vista universalista”, en ‘La política’, Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad, Ed. Paidós, Barcelona, 1996, trad. Sebastián Abad, n° 1, pág. 85.

Es sumamente interesante el debate que plantea Cohen en el artículo precitado al pensamiento de Michael Walzer, en especial al de su obra “Spheres of Justice”.

que la comunidad otorga a la libertad de pensamiento y a la igualdad de oportunidades<sup>25</sup>;

- la exigencia reglamentaria de producir varias votaciones (y no sólo una), concordantes en el resultado pero separadas en el tiempo, como condición previa para validar ciertas decisiones, supone la jerarquización de los valores concernidos en la materia debatida;
- la ponderación -y eventual asignación de un rol específico- al pensamiento devenido minoritario como consecuencia de una votación, permite deducir que la tolerancia forma parte de los valores compartidos por la comunidad.

Los ejemplos podrían multiplicarse. En el extremo, podría incluso concluirse que la matriz y el funcionamiento institucionales reflejan los valores socialmente compartidos y que los productos emergentes de las votaciones no son sino la resultante de aplicar tales valoraciones a cuestiones de hecho necesitadas de una adecuada ponderación axiológica.

Sin llegar tan lejos, no sería exagerado afirmar que la perspectiva “procedimental” de la democracia se afirma en un presupuesto “valorativo”, ciertamente extrínseco a las reglas que regulan el debate y la obtención de la conclusión: tal presupuesto es la ‘buena fe’. La ‘buena fe’ supone -durante el debate que precede a las decisiones- estar dispuesto a escuchar los argumentos del otro y estar dispuesto a cambiar el propio punto de vista si las razones del otro resultan más convincentes que las propias. Supone también -una vez finalizado el debate- aceptar las decisiones de la mayoría, aunque no se las comparta.

## B. Eficacia

### a. Caracterización

Las reglas de un buen gobierno no pueden desligarse de dos parámetros de mensura: dar mejores posibilidades (parámetro cualitativo) para más personas (parámetro cuantitativo). Esta premisa nos lleva directamente al tema de la eficiencia<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> DAHL, R., op. cit., pág. 60.

<sup>26</sup> Empleamos los términos “eficacia” y “eficiencia” de modo indistinto, tal como suelen hacerlo los textos políticos. No se nos escapa que en su significación económica ambos términos no son equivalentes. Se es “eficaz” cuando se logra un objetivo propuesto; se es “eficiente” cuando se lo logra con el menor desgaste posible.

La “eficiencia” es un fenómeno de inicial significación económica, pero que –a favor de diversos factores, entre ellos la proyección de la lógica económica a otras ciencias sociales– conlleva aplicabilidad y mensurabilidad políticas (estadísticas y sociometría mediante).

Arthur M. Okun, en su libro *Igualdad y eficiencia. La gran disyuntiva*, define al fenómeno que nos ocupa en estos términos: “*Tanto para el economista como para el ingeniero, eficiencia equivale a obtener el máximo posible de un determinado insumo: los servicios del capital físico, como máquinas y edificios, y los dones de la naturaleza, como la tierra y los recursos minerales. Los productos son millares de diferentes tipos de bienes y servicios. Si la sociedad encuentra la forma de producir –con los mismos insumos– una mayor cantidad de algunos productos –y no menos de los otros– es porque ha logrado incrementar la eficiencia*”<sup>27</sup>.

¿Qué influencia tiene la eficiencia sobre la legitimidad política? En una primera aproximación de respuesta, podríamos citar la opinión de César E. Romero: “*Es ya lugar común que la regla áurea de la sociedad moderna es la ‘eficacia’. Las instituciones, en gran medida, se juzgan por su eficacia, por sus frutos dirigidos hacia la satisfacción de fines que se consideran de suma trascendencia para la vida en común; trátase de «hacer prevalecer –como afirma Meynaud– las normas de la eficiencia por encima de los imperativos o sujeciones ideológicos»*”<sup>28</sup>.

Pensadores anglosajones como John Rawls o el mismo Okun han advertido sobre los peligros que se abren en una visión inmoderada del “eficientismo”, reconociendo “*que el principio de la eficacia no puede servir por sí solo como una concepción de la justicia*”<sup>29</sup> (sin la cual no podemos hablar de “legitimidad” política) y que resulta imprescindible “humanizar la eficiencia”, porque “*si se le diera la oportunidad, el dinero barrería con todos los demás valores y convertiría a la sociedad en una máquina expendedora*”<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> OKUN, Arthur M., *Igualdad y eficiencia. La gran disyuntiva*, trad. de María E. Clavell de Ledesma, Sudamericana, Buenos Aires, 1982, ps. 14 y 15.

<sup>28</sup> ROMERO, César E., *Derecho Constitucional*, Zavalía, Buenos Aires, 1975, t. I, p. 155.

<sup>29</sup> RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, trad. de María D. González, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 93.

<sup>30</sup> OKUN, ob. cit., p. 105.



El *eficientismo* exacerbado en la gestión pública es aquel que olvida la especificidad de la política y reemplaza a sus reglas por las reglas del mercado, siendo que el rasgo distintivo de la política en la sociedad capitalista consiste en ponerle frenos al mercado a través del reconocimiento de derechos que estén fuera del comercio.

Si el gerente de los asuntos públicos (en una ciudad, una provincia o un Estado nacional) gobernara con las reglas del mercado e incluyera dentro de él a los derechos, podríamos asistir al espectáculo de la compraventa legalizada de votos (el que quiere votar que lo haga; el que no quiera que no lo haga y, eventualmente, que transfiera su derecho a un tercero más interesado que él mismo en ejercerlo), la muerte de la jornada limitada de trabajo (a través de un convenio entre empleador y empleado), la negociabilidad de la obediencia a la ley (el incumplidor quedaría habilitado a incumplir siempre que indemnizara a la sociedad por su conducta, una especie de moderna “indulgencia”) y otras situaciones similares.

¿Cuál es el origen de la búsqueda obsesiva del “bienestar” medido en términos económicos y convertido en sucedáneo de la “legitimidad” política? La respuesta no es original: la tergiversación de los conceptos originarios de “economía” (*oikos-nomos*: “normas para el gobierno del hogar”, según Aristóteles), hoy convertida en ciencia independizada de la virtud y de la ética<sup>31</sup> y del “bien vivir” (“vivir de acuerdo con la virtud”, conforme al estagirita)<sup>32</sup> hoy convertido en “bien-estar”, que es su remedo, su versión hedonista en función de una sociedad consumista “*en que el consenso es inducido, la marginación es confortable y las ilusiones de una vida superior pueden resignarse con una subsistencia sin sobresaltos*”<sup>33</sup>.

A partir de este presupuesto todo es más fácil; la tarea se reduce a inventar un sistema de lubricación que haga más silenciosa a la máquina, hasta volverla

---

<sup>31</sup> PRELOT, Marcel, *La ciencia política*, trad. de Thomas Moro Simpson, Eudeba, Buenos Aires, 1972, Capítulo II, ítem I.

<sup>32</sup> ARISTÓTELES, *Gran ética*, Libro I, Capítulo IV.

<sup>33</sup> FRÍAS, Pedro J., *Sobre poder y sociedad*, Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, Tucumán, 1983, p. 114.

imperceptible. Porque como ha dicho Jacques Ellul: “*La posibilidad de olvidar la máquina es el ideal de la perfección técnica*”<sup>34</sup>.

### C. Nuestra opinión

- Las concepciones de la democracia *como mecanismo de participación y como sistema que respeta valores fundamentales* no son antagónicas sino complementarias;
- la escala local de convivencia permite construir una *relación directa* entre “participación política” y “mejoramiento de la calidad de vida”;
- sólo un sistema democrático “integral”, que propicie la participación de todos y se proponga la consecución de fines valiosos (asumiendo que la participación no es sólo instrumental y que los valores no están exentos de actualización procesal), será capaz de comprender la complejidad de los problemas sociales y de lograr las soluciones adecuadas<sup>35</sup>;
- la *legitimidad política* es presupuesto de la *eficiencia* de un sistema de convivencia;
- pretender “edificar” la *legitimidad política* a través de la *eficiencia económica* implica desconocer la existencia e importancia de la realización de valores comunitarios –tales como la solidaridad- no mensurables

---

<sup>34</sup> ELLUL, Jacques, *The technological society*, Alfred Knopf, New York, 1973, p. 413, cit. por RANDLE, Patricio, *Crítica al pensamiento técnico y su transposición a la política*, en *Boletín de Ciencias Políticas y Sociales* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 1981, N° 27, p. 20.

<sup>35</sup> Pericles resumió el valor ‘epistemológico’ (NINO, Carlos S., “La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y el valor epistemológico de la democracia”, en VV.AA., “En torno...”, op. cit., pág. 97 y ss.) que surge de la síntesis de las “dos democracias” con pocas pero elocuentes palabras: “*Todos cuidan de igual modo de las cosas de la república que tocan al bien común como de las suyas propias, y ocupados en sus negocios particulares procuran estar enterados de los del común. Sólo nosotros juzgamos al que no cuida de la república, no solamente por ciudadano ocioso y negligente sino también por hombre inútil y sin provecho. Cuando imaginamos algo bueno, tenemos por cierto que consultar y razonar sobre ello no impide realizarlo bien sino que conviene discutir cómo se debe hacer la obra antes de ponerla en ejecución*” (extraído de TUCÍDEDES, op. cit., Libro II, VII)

Pericles habla de ‘todos’ y de ‘nosotros’ para evidenciar la dimensión cuantitativa de la participación y utiliza los verbos ‘consultar’, ‘razonar’ y ‘discutir’ para calificar esa participación. Pero no se trata de una participación sin tema ni de un debate sin destino: ‘todos nosotros’ – dice Pericles- debatimos sobre los ‘asuntos comunes’; y no de cualquier manera ni sobre cualquier idea: ‘cuidamos’ y ‘nos ocupamos’ ‘de igual modo’ sobre ‘algo bueno’, sobre el ‘bien común’.

La secuencia lógica es la siguiente: primero ‘imaginamos algo bueno’, luego ‘discutimos como hacerlo’ y finalmente ‘lo realizamos’. Sin una idea que nos entusiasme –parece decir Pericles- no podemos debatir. Es que el debate mismo sobre la democracia es, en primer lugar, el debate sobre la idea de la democracia.

económicamente;

- la evaluación de una gestión pública local –en términos de “éxito” o “fracaso”- debe comprender la ponderación del grado de realización de ciertos derechos y valores comunitarios ajenos a la mensurabilidad del mercado.

### 3. La representación política<sup>36</sup>

#### A. La idoneidad de acceso

En un sistema democrático, la idoneidad<sup>37</sup> para el acceso a los cargos político-representativos se expresa en la elección popular.

Pero el pueblo no vota ‘a quien quiere’ sino a quien quiere dentro de aquellos ‘a quien puede’ votar. Dicho de otro modo: el universo de candidatos no es ilimitado sino relativamente limitado entre quienes reúnen determinados requisitos. El perímetro de estos requisitos puede comprender a los llamados *presupuestos* o *condiciones de acceso* al cargo (tales como la edad, la aptitud psico-física o la nacionalidad) o también otros aspectos vinculados con la *formación* (aspecto *técnico*) y la *conducta* (aspecto *ético*) del candidato

En el marco de un sistema republicano, tratándose de cargos o empleos revestidos de cierto tecnicismo (vgr: juez) es lógico que se exija la acreditación de una graduación educativa formal superior (vgr: título de abogado); pero cuando el cargo es de carácter político-electivo (vgr: cargos legislativos o ejecutivos), ¿es razonable requerir –siguiendo con el ejemplo- alguna formación educativa específica o mínima?

Subyace a este debate la pregunta en torno a la expectativa que la población ‘debiera’ colocar en cabeza de su representante y que podría formularse en los siguientes términos: ¿el representante debe ser *un par*, alguien que *re-presente*

---

<sup>36</sup> ROSATTI, Horacio, “La idoneidad de acceso y de ejercicio de los representantes en los cargos políticos electivos”, “Revista de Derecho Público”, ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, n° 2012-2)

<sup>37</sup> La idoneidad, entendida genéricamente como la “*aptitud necesaria para ejercer una actividad*”, ha sido definida en términos jurídico-constitucionales como el “*requisito* (o conjunto de requisitos) *requerido para el acceso y permanencia en los cargos públicos*”. ACKERMAN, Mario, FERRER, Francisco, PIÑA, Roxana y ROSATTI, Horacio (Directores), “Diccionario Jurídico”, ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2012, t.II, pág. 1.

en el sentido académico de *presentar algo nuevamente, imitarlo o ser su imagen*, de modo que pueda considerarse a la *representación* (la actuación de los representantes) como una reproducción (o como una actuación virtual) de la hipotética *presentación* de los representados?<sup>38</sup>. ¿O -por el contrario- debe el representante ser un *exponente calificado* de la población, aquel que merezca –tal como ha dicho Stuart Mill- “*una opinión muy elevada*” por parte de los electores, una “*superioridad mental*” que genere la confianza necesaria para que obre “*en completa libertad de obedecer las inspiraciones de su propio juicio*”, de modo que los representados puedan “*estar seguros de recoger las ventajas del talento*”?<sup>39</sup>. Y en tal caso, la calificación buscada en el candidato, ¿se expresa adecuadamente a través de la acreditación del logro de un nivel educativo formal específico?

El debate sobre la exigencia (o no exigencia) de requisitos mínimos en aspectos formativos y conductuales del candidato se entrecruza con la discusión sobre la fuente normativa de tales exigencias: algunos autores consideran que si los requisitos para el acceso a los cargos políticos se encuentran previstos en la Constitución (nacional, provincial o municipal) no puede agregarse otras exigencias en normas de inferior jerarquía<sup>40</sup>; en tanto otros autores consideran que las Constituciones establecen condiciones objetivas de elegibilidad, pero que ello no impide que –por vía infra-constitucional- se sumen otros requisitos vinculados a la aptitud para el cargo

---

<sup>38</sup> El actor y el político tienen algo en común: hablan, o deberían hablar, por otros. El actor habla por el personaje que está interpretando, que no es él mismo, y al que debe serle fiel. El político debería hablar en nombre de aquellos a quienes representa, y deberíamos exigirle el máximo nivel de fidelidad hacia quienes representa. Uno actúa, el otro representa, pero ninguno de ellos habla por sí mismo.

Como el actor no tiene la representación institucional que tiene el político, podemos valorar su interpretación en la medida en que más se aleje de sí mismo, como cuando interpreta a un asesino, porque lo que ponderamos es la fidelidad con el personaje que encarna. Y celebramos esa actuación cuanto más diferente sea a lo que es él en la realidad.

Del político pedimos lo contrario: pedimos que hable en nombre de otros sin dejar de ser él mismo: no queremos que finja. Por eso no podemos aplaudir sus actitudes si nos resultan repulsivas.

<sup>39</sup> MILL, John S., “Del gobierno representativo”, Capítulo XII. En la edición de ed. Tecnos, Madrid, 1985, trad. Marta C.C. de Iturbe, pág. 146.

<sup>40</sup> BIDART CAMPOS, Germán J., “El derecho constitucional del poder”, ed. Ediar, Buenos Aires, Buenos Aires, 1967, t. II, pág. 110. BADENI, Gregorio, “Condiciones, inhabilidades e incompatibilidades congresuales”, Academia Nacional de Derecho, junio de 2006.

(tales como inexistencia de antecedentes penales o niveles mínimos de educación formal)<sup>41</sup>.

Desde nuestra perspectiva, consideramos:

- que no es inconstitucional reglamentar las condiciones de idoneidad por vía legal toda vez que dicha reglamentación supere el *test de razonabilidad*;
- que, sin perjuicio de lo anterior, no parece conveniente ejercer tal reglamentación incorporando exigencias de formación técnica en el candidato a cargos electivos<sup>42</sup> más allá de un mínimo, pues de ese modo se limitaría la participación política y la consiguiente oferta electoral con un criterio que no expresa una ponderación basada en la experiencia sino en un pre-juicio;
- que si lo que se requiere del representante es ‘sentido común’, es claro que parece más razonable vincular a la idoneidad política con exigencias éticas y compromisos cívico-democráticos<sup>43</sup> antes que con la portación de –por ejemplo- un título que acredite una formación educativa superior;
- que deviene irrazonable toda asimilación entre idoneidad política y un perfil ideológico determinado del candidato, pues ello habrá de conllevar –más temprano que tarde- a alguna forma (desembozada o encubierta) de discriminación o proscripción con el pensamiento diferente o disidente;
- que estos extremos deben ser establecidos por el órgano deliberativo, con mayoría agravada, y controlados antes de que el candidato se presente a la elección, para evitar la consideración *a posteriori* de una supuesta falta de

---

<sup>41</sup> SAGÜÉS, Néstor P., “Sobre la reglamentación del principio constitucional de idoneidad”, La Ley, t. 1908-C, pág. 1216; Padilla habla de nivel secundario completo (PADILLA, Miguel M., “Lecciones sobre derechos humanos y garantías”, ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, t. II, pág. 304 y ss.)

<sup>42</sup> MARIENHOFF, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, t. II-B, pág. 126 y ss.

<sup>43</sup> Un listado de criterios a tener en cuenta para la regulación de la idoneidad en materia de cargos políticos en: MIDÓN, Mario, “Consideraciones en torno a la idoneidad y el empleo público”, La Ley, t. 1983-A, pág. 920; BECERRA FERRER, Guillermo, “Procedimiento para la determinación de la idoneidad para el desempeño de cargos electivos”, El Derecho, t. 89, pág. 765 y ss.

idoneidad cuando el electorado ya lo ha elegido con su voto<sup>44</sup>, salvo que la causal sea sobreviniente;

- que en un sistema en el que el monopolio de las candidaturas proviene de los partidos políticos, es necesario acentuar la responsabilidad de éstos en la determinación concreta de la idoneidad requerida para el acceso a los cargos de mayor entidad política<sup>45</sup>. Una responsabilidad por culpa *'in proponendo'* (no hablamos de culpa *'in eligendo'* pues finalmente el que elige es el electorado) generada por la falta o deficiente control interno de las aptitudes requeridas para el cargo.

Esta responsabilidad *'in proponendo'* (si se nos permite la expresión) adquiere ribetes incontrastables si se asume que en las democracias contemporáneas los partidos monopolizan de *iure* o de *facto* la postulación de candidatos a cargos electivos, y son quienes disponen de los espacios (ya sea públicos y gratuitos o privados y onerosos) necesarios para difundir mediáticamente la propuesta de sus candidatos.

#### B. La idoneidad de ejercicio

Cuando la idoneidad refiere a los *presupuestos de acceso* al cargo el procedimiento para detectar su inexistencia o su pérdida no debería ofrecer mayores complicaciones. En efecto, resignar la nacionalidad (cuando es exigida para el desempeño de un cargo) por la adquisición de otra (si fuera el caso), superar la edad pre-establecida para mantenerse en la función, perder las condiciones psico-físicas requeridas o aun incurrir en una hipótesis de incompatibilidad resultan extremos de comprobación relativamente sencilla.

Pero cuando se trata de ponderar la conducta de un representante en el ejercicio de un cargo político -mientras lo está desarrollando- es inevitable asumir que el contenido de lo enjuiciable envolverá apreciaciones subjetivas

---

<sup>44</sup> El análisis de casos paradigmático en: MIDÓN, Mario, "Un hito trascendente en el control de idoneidad de candidatos electivos", La Ley, t. 2004-B, pág. 996; PÉREZ SANMARTINO, Osvaldo A., "¿Pueden las Cámaras del Congreso valorar la idoneidad moral de los legisladores electos?", La Ley, Suplemento Actualidad, 29 de diciembre de 2005.

<sup>45</sup> En el extremo, Gregorini Clucellas propone responsabilizar civilmente a los partidos "*que propongan candidatos luego condenados por actos de corrupción o que no fueron capacitados y provoquen graves daños por su impericia*" GREGORINI CLUCELLAS, Eduardo I., "La idoneidad, la función pública y los partidos políticos", La Ley, t. 2001-D, pág. 1309.

(aunque no por ello irracionales o arbitrarias) y que –por tanto- el procedimiento para analizar, resolver y decidir no habrá de ser tan sencillo o automático como en la hipótesis de incumplimiento sobreviniente de las condiciones objetivas de acceso a dicho cargo.

Hemos propuesto en otra ocasión<sup>46</sup> que para la ponderación del *mal desempeño del cargo* de un representante electivo se incorpore, además del mecanismo institucional del *juicio político* (llevado adelante ‘por representantes sobre representantes’) a la *revocatoria popular de mandato* (llevada adelante ‘por el pueblo sobre sus representantes’) y, para el caso en que esté incorporado este mecanismo, se agregue como causal de destitución al *incumplimiento de las promesas de campaña*<sup>47</sup>, en la medida en que esta actitud no sólo erosiona la confianza de un sector del electorado (el que eligió al candidato incumplidor porque creyó en sus promesas) sino las bases de un sistema político basado en la participación a través del voto. Con más razón en los sistemas de voto obligatorio.

Lo dicho supondría:

- encuadrar a la representación política en los términos de un *mandato*<sup>48</sup>, regido por normas de derecho público y ubicado en un punto intermedio entre el sistema de ‘manos ligadas’ o de *mandato imperativo* (entendido como la relación representantes-representados basada en un documento en el que constan todas y cada una de las instrucciones de éstos y del que aquellos no pueden evadirse, debiendo consultar a los representados en caso de tener que decidir un tema no previsto), y el sistema de ‘manos libres’ o de *mandato representativo* (entendido como la relación

---

<sup>46</sup> ROSATTI, Horacio, “El contrato de mandato político” en ‘Revista de Derecho Público’, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2007-2, pág. 41; también en “El Código Civil desde el Derecho Público”, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2007.

<sup>47</sup> Tal como lo hace el art. 52 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, República Argentina, según la reforma de 2008.

<sup>48</sup> La representación política ha sido graficada tempranamente con la figura jurídica del *mandato*; de ahí que el vocablo *mandatario* sea utilizado por la literatura politológica y constitucionalista para aludir a los representantes del pueblo (legisladores) y la expresión *primer mandatario* para referir al titular del Poder Ejecutivo.

representantes-representados basada en la libre interpretación del pensamiento de éstos por parte de aquellos)<sup>49</sup>;

- solemnizar las promesas de campaña (que en la medida en que expresan soluciones a problemas sociales inducen el sentido del voto) en un documento que operaría como un compromiso reclamable por el electorado, un ‘contrato electoral’, contrato de adhesión si se quiere, redactado en términos sencillos y sin ambigüedades y difundido ampliamente por medios que garanticen igualdad de conocimiento por parte de la población;
- entender que el contrato electoral, como todo contrato, debe ser celebrado y ejecutado en base al principio de *buena fe*;
- dispensar el incumplimiento de las promesas solemnizadas sólo en aquellos casos atendibles, derivados –por ejemplo- de imposibilidades fácticas o de la ocurrencia de hechos sobrevinientes que impidan razonablemente concretar lo prometido;
- considerar a todo el electorado (organizado a partir de un número mínimo de firmas) como sujeto potencialmente legitimado para reclamar el incumplimiento, pues sería imposible vincular a *posteriori* a los votantes del votado incumplidor;
- considerar inoponibles a la responsabilidad por incumplimiento de promesas de campaña a las llamadas *inmunidades* (vgr: de opinión, de arresto y desafuero); y
- extender la responsabilidad por incumplimiento de promesas de campaña al partido político de pertenencia del representante incumplidor, en virtud de una especie de ‘*culpa in vigilando*’.

---

<sup>49</sup> El funcionamiento concreto de la relación de representatividad es objeto de crítica en distintos regímenes políticos del mundo, debatiéndose acerca de los términos que deben regir la relación entre mandante y mandatario: de un extremo, se afirma –citando a Max Weber- que, en las modernas representaciones parlamentarias, el representante –una vez elegido- se convierte “en el ‘señor’ investido por sus electores y no el ‘servidor’ de los mismos” (WEBER, Max, “Economía y Sociedad”, op. cit., pág. 236); en el otro extremo se afirma –citando a Maurice Duverger- que los *programas partidarios*, las *plataformas electorales* y las *profesiones de fe de los candidatos* constituyen un mandato imperativo que los elegidos deben cumplir, pues tienen un rol similar al de las *instrucciones (cahiers* o cuadernos) que los electores entregaban a los representantes de la Asamblea General en los tiempos de la Revolución Francesa (DUVERGER, Maurice, “Instituciones políticas y Derecho Constitucional”, ed. Ariel, Barcelona, 1970, trad. Isidro Molas, Jorge Solé-Tura, José María Vallés, Eliseo Aja y Manuel Gerpe, pág. 118).