

**EL DECLIVE DEL PODER LEGISLATIVO Y LA FRACTURA  
DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN ARGENTINA<sup>1</sup>**

**THE DECLINE OF THE LEGISLATURE AND FRACTURE OF  
PARTY SYSTEM IN ARGENTINA**

POR ERNESTO RAMÓN CORDEIRO GAVIER \*

**Resumen**

El texto describe a uno de los fenómenos políticos contemporáneos, - tanto en el ámbito internacional como nacional-, como es la crisis de representación en los sistemas políticos gubernamentales, focalizado en el rol del Poder Legislativo o Parlamento. De igual manera, se analizará el concepto de democracia participativa.

**Palabras Clave:** Poder legislativo – Democracia – partidos políticos – crisis de representación

**Abstract**

The text describes one of contemporaries phenomenon, - both international and national political field-, such as the crisis of representation in government

<sup>1</sup> Artículo recibido el 17 de octubre y aprobado para su publicación el 16 de noviembre de 2014.

\* Abogado (UCC). Profesor de Derecho titular de Derecho Político de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de la Asociación Nacional de Profesores de Derecho Político. Miembro del Instituto de Historia del Derecho y de las Ideas Políticas de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

political systems, focusing on the role of the Legislature or Parliament. Similarly, the concept of participatory democracy will be analyzed.

**Keywords:** Legislature - Democracy - political parties - crisis of representation

### La Decadencia del Legislativo

No es novedoso afirmar que la Democracia y el Parlamento han resultado históricamente complementarios.

Al ser inevitable el sistema de representación para hacer efectivo el principio democrático, la relación recíproca entre ambos resulta necesaria. Es inquietud a escala global y en nuestra propia realidad nacional, los importantes cambios que se están produciendo en las democracias vigentes, lo que ha llevado a cuestionar la validez y la propia vigencia del sistema representativo toda vez que se sostiene la idea bastante generalizada de que el Legislativo está atravesando una crisis o un declive realmente importante.

De este modo conviene analizar en primer término si se trata de una crisis que sólo afecta al Poder Legislativo o bien constituye una crisis generalizada que afecta a éste conjuntamente con otras instituciones del gobierno, en definitiva que afecta a todo el sistema político en general; y en segundo término analicemos cuáles son las manifestaciones de esta crisis.

Ya lo mencionamos, existe una sensación generalizada de que la institución legislativa se halla afectada por una grave crisis. Tal idea no es de reciente actualidad. A comienzos y mediados del siglo pasado Carl Schmitt efectuó agudas críticas a la institución parlamentaria profetizando de algún modo un final irremisible de aquélla. Cabe analizar prioritariamente cuál es la función que se pretende atribuir al Legislativo en el conjunto del estado de derecho y del sistema democrático. En el contexto de una teoría elitista del Poder se dirá que aquél constituye el marco donde se manifiesta la lucha entre las diversas élites políticas, o si lo analizamos desde la óptica de la teoría participativa, supone el lugar en donde convergen, se manifiestan y actúan las distintas corrientes de opinión representativas de la voluntad de los ciudadanos.

Tales concepciones estuvieron ligadas a distintas etapas de nuestra vida política. En el primer periodo, entre los años 1880 a 1916, el modelo de representación estuvo forjado por una oligarquía que limitaba a aquélla a ser un grupo de élite mediante el fraude y la violencia electoral. En el segundo periodo, que podemos fijar entre 1916 a 1983, la representación política

con pluralismo de partidos pero con fuertes tendencias hegemónicas y con alternancias civiles y militares resultaron en definitiva una alternancia entre regímenes populistas y dictaduras. El tercer periodo, desde 1983 hasta la fecha, si bien formalmente mantiene los principios de una democracia republicana inspirada en el respeto a las normas institucionales, la tiñe de falencias con respecto a la concentración de poder en el Ejecutivo, corrupción y falta de control de los representantes sobre los actos de gobierno.

Cabe analizar asimismo la situación y práctica política real de cada país, tal como el nivel de tradición democrática, estabilidad institucional y vida política en general. Es importante asimismo analizar ciertas referencias histórico-comparativas que partiendo de un modelo ideal poco o nada tiene que ver con la realidad actual. En este sentido conviene recordar que la actividad legislativa-parlamentaria ha sufrido a lo largo de su historia fuertes críticas y limitaciones.

La primera referencia comparativa nos lleva a la conclusión de que la actividad ejercida por los parlamentos actuales en comparación con el de otras épocas históricas, ha ampliado su injerencia en materias más extensas y cuestiones de orden técnico no contempladas en épocas anteriores.

La segunda referencia comparativa para analizar refiere a la relación entre el Legislativo y las demás instituciones del Estado prioritariamente con el Poder Ejecutivo.

Desde una perspectiva teórica históricamente la función parlamentaria puede haber acrecentado su poder y ampliado sus funciones pero en comparación con el Ejecutivo tal incremento está siendo sustancialmente menor.

Podemos referirnos a tres tipos de causas que provocan la decadencia del poder Legislativo en cuanto a su función específica como Poder del Estado.

Primero: causas internas que hacen a su propia institucionalización. Desde su fuero interno dentro del Legislativo existen causas que se manifiestan tanto en el momento de su formación como en su funcionamiento. Es la fase de formación o constitución, toda vez que el proceso de selección de candidatos toma en cuenta criterios que en algunos casos no tiene nada que ver con su capacidad personal y su adecuación a la tarea parlamentaria, prevaleciendo criterios de obediencia y sometimiento a las directivas del líder del partido quien a su vez ostenta generalmente la titularidad del Ejecutivo.

Cabe destacar asimismo la influencia del sistema electoral vigente a la hora de hacer efectivo un mayor o menor grado de representatividad de las Cámaras Legislativas. En nuestra realidad nacional resulta evidente que por los defectos y abusos producidos en las normas y en la regulación completa del

sistema electoral (lista sábana, sumatoria de votos, etc.) la representación del Parlamento no refleja adecuadamente la pluralidad política real del electorado. Ahora bien, consideramos que la inestabilidad institucional y el declive del Legislativo se manifiesta en todo tipo de sistemas políticos y electorales, por lo que no creemos que la opción entre uno y otro sistema electoral implique por sí mismo un remedio mágico que resuelva todos los males del Legislativo.

Si bien estimamos que el buen funcionamiento del Legislativo y del sistema político en general no sólo depende de factores institucionales, toda medida de ingeniería electoral y parlamentaria debe tender como objetivo fundamental la ampliación y profundización del propio sistema democrático mediante el favorecimiento de la mayor participación ciudadana.

Sin ánimo de agotar, en estas breves reflexiones, el conjunto de medidas necesarias para el mejor funcionamiento del sistema parlamentario estimamos como prioritarias las siguientes:

- a) Una mayor autonomía individual de los legisladores con respecto al grupo
- b) Una mayor autonomía de los grupos parlamentarios con respecto al partido político al cual pertenecen
- c) Una mayor agilización de los reglamentos legislativos a fin de responder de manera rápida y eficaz a las necesidades cotidianas

Segundo: causas constitucionales. En relación a las causas constitucionales relativas a la posición del poder Legislativo con los demás órganos de la Constitución, que inciden en la pérdida de su protagonismo y capacidad son diversas, no obstante, consideramos que la más importante es el rol desplegado por el poder Ejecutivo. En este sentido en cuanto a la relación del Legislativo con respecto al Ejecutivo, podemos resumirla en tres órdenes: legislativa, financiera y control.

En cuanto a la función legislativa debemos tomar en consideración el volumen y la complejidad de las materias susceptibles de ser reguladas mediante normas legislativas que provocan en no pocas ocasiones colapsos y desajustes en la actividad parlamentaria. De este modo consideramos importante limitar la actividad estricta y formalmente legislativa a aspectos básicos, tales como la regulación de los derechos y libertades y de las estructuras organizativas del Estado, reservando la ley a los motivos relacionados con la dirección del proceso político en general.

Por otra parte en cuanto al control financiero, consideramos que constituye un ámbito en el cual el control del Legislativo resulta manifiestamente

insuficiente, no sólo sobre las materias presupuestarias sino sobre la política económica general del gobierno-

Por último estimamos que la manifestación más relevante en donde se advierte la decadencia del Legislativo, la constituye la falta de control del Ejecutivo, produciendo asimismo una falta de adecuación del propio orden constitucional a las nuevas realidades vigentes. La presencia y protagonismo del partido gobernante que ostenta la mayoría parlamentaria y la acción del líder conductor de aquél, ha modificado la actividad de control por parte del Legislativo debilitando notablemente dicha función. Podemos afirmar que el control parlamentario como principio fundamental y del constitucionalismo como norma establecida en la mayor parte de las constituciones democráticas del mundo, entre ellas la nuestra, poco o nada tiene que ver con la realidad. Existe un gran desfase entre las normas reguladoras del principio de la división de poderes y su propia realidad funcional.

De este modo existe actualmente una creciente sensación por parte de la ciudadanía de que el Legislativo actual constituye un mero instrumento técnico de aprobación de leyes.

Tercero: las funciones externas. Si analizamos la función legislativa desde la óptica de sus funciones externas, es decir, en su carácter de receptor de las inquietudes populares, la disminución de influencia del Legislativo obedece a dos aspectos:

- a) La creciente incapacidad del Legislativo para canalizar adecuadamente las demandas de los ciudadanos
- b) La pérdida de exclusividad para canalizar tales demandas, toda vez que esa función está siendo asumida por un conjunto de instituciones y organismos tales como sindicatos, asociaciones empresarias, ruralistas, asociaciones profesionales, movimientos sociales, etc.

Este conjunto de factores está llevando al ámbito de la opinión pública movilizadora en gran medida por los medios de comunicación la convicción de la inutilidad del poder Legislativo. Esta idea lamentablemente bastante generalizada, reiteramos, crea la sensación de una institución innecesaria con el peligro que supone para la estabilidad del estado de derecho y del propio sistema democrático.

Entendemos asimismo que la actividad legislativa se encuentra condicionada por un conjunto de causas estructurales relacionadas con el propio sistema social y político dentro de los cuales consideramos relevante la presencia y desarrollo de los grandes medios de comunicación de masa. Ello porque se observa dentro del ámbito de la relación entre los diversos

poderes institucionales la presencia de estos medios de comunicación que por una parte limitan la función del Legislativo como foro de discusión de las cuestiones públicas lo que John Stuart Mill denominó “congreso de opiniones”. Si observamos debates parlamentarios transmitidos por los medios televisivos en los cuales correspondería tender a resaltar el aumento del prestigio y protagonismo del Legislativo, en los hechos sucede lo contrario, toda vez que aquél pasa desapercibido, resaltando en definitiva la actividad de los medios de comunicación y la opinión de los analistas.

### **La Fractura del Sistema de Partidos**

En una expresión amplia de política plenaria nos referimos a los partidos políticos en cuanto a realidad institucional moderna, conformados como estructuras de grupos sociales organizados, cuya finalidad se conecta con la conquista del poder a los fines de la realización de un determinado programa político. Su propia existencia obedece a las exigencias de los regímenes representativos en donde aquéllos aparecen como organizaciones de enlace entre el Estado y los ciudadanos. De tal modo podemos definir a los partidos políticos por su función de seleccionar, agregar y transmitir las demandas de la sociedad civil que serán objeto de la decisión política.

Asimismo, por su condición de mediadores entre la sociedad civil y el Estado asumen la obligación de procurar que el pluralismo político esté presente en las instituciones dentro de las cuales de vital importancia en la democracia representativa se encuentra el Legislativo, el que debe actuar como caja de resonancia de aquel pluralismo político invocado.

Cuando nos referimos al sistema de partidos, aludimos al subsistema del sistema democrático en el que se producen relaciones de competencia y cooperación entre distintos partidos. Dentro del rol cumplido por los partidos políticos debemos considerar relevantes los procesos y funciones sociales y políticas en los que aquéllos intervienen en la sociedad y el conjunto de vínculos que establecen con otros actores políticos y sociales.

Cuando mencionamos el sistema democrático dentro de un contexto más amplio cual es el sistema político vamos a referirlo a tres unidades básicas dentro de nuestra realidad nacional:

- a) sociedad
- b) gobierno
- c) élite política

Sociedad. En el sentido de agrupamiento social amplio de base territorial sobre el que se ejerce el poder político y que se configura por elementos estructurales y culturales.

Gobierno. Es la unidad del sistema constituido por aquel conjunto de personas que en cada país asume la responsabilidad con respecto a la dirección y control de la sociedad.

Élite política. Constituida por un grupo reducido de individuos que se caracteriza por su posibilidad de acceso al gobierno y su función mediadora entre aquél y la sociedad.

Estos tres elementos mencionados configuran la realidad política concreta de un país, los cuales en su interacción marcan un rumbo y denotan una particular cultura política.

### **Cultura Política y Referencias Históricas. El Súper-presidencialismo**

En la historia argentina se configuró un sistema de partidos que atravesó desde la “hegemonía” a la “preponderancia”, estructurando un sistema político cuyo rasgo central lo constituyó la práctica política distorsiva del súper-presidencialismo, es decir, que más allá del establecimiento de un régimen republicano la tendencia constante a la concentración del poder en manos del Ejecutivo nacional el que fue designado como “monarca constitucional”, ha constituido un rasgo de la vida institucional y una marca en la conformación de las instituciones que constituyen el sistema político. La conformación de un sistema super-presidencialista en el que el Presidente de la nación aún en épocas de plena vigencia del orden constitucional absorbe funciones que deberían corresponder al Congreso de la nación o a los gobiernos provinciales práctica la cual consideramos que ha afectado gravemente al estado de derecho en nuestro país.

Este presidencialismo argentino siempre concentró históricamente la mayor parte del poder en una persona produciendo la debilidad del sistema de controles en cuanto al rol del Congreso de la Nación y el sometimiento a la voluntad del presidente de las estructuras partidarias. Históricamente y a modo de ejemplo podemos referirnos al “unicato” de Roca y Juárez Celman, al personalismo de Irigoyen, quien impuso en no pocas oportunidades su voluntad indiscutida sobre las propias instituciones políticas, tales como el Congreso de la Nación y el avasallamiento de las autonomías provinciales mediante el

recurso de la intervención federal. Por otra parte, el verticalismo peronista provocó el sometimiento directo del partido al Poder Ejecutivo mostrando en todos estos casos una indiferenciación entre el partido y el gobierno.

### **La Cultura de la Confrontación sobre el Acuerdo**

En nuestra realidad nacional advertimos que las relaciones entre el partido del gobierno y los partidos de oposición que convivieron dentro del orden institucional han reflejado un estilo altamente confrontativo, traducido en el hecho del obstruccionismo parlamentario, es decir, un rechazo sin concesiones a las iniciativas gubernativas. Por otra parte, las campañas políticas utilizaron estrategias tendientes a la descalificación mutua de los contendientes, fenómeno que resalta ante el avance tecnológico de los medios de comunicación. Dentro de ellos adquiere singular importancia la creciente utilización de la propaganda oficial a la cual sólo se accede en la medida que el gobierno la tolera. Asimismo, el partido que gobierna muestra una recurrente tendencia a la descalificación de los partidos opositores. A lo largo de nuestra historia institucional advertimos la reticencia a la convocatoria de la oposición para un debate de ideas y de confrontar por ellas sin recurrir a la descalificación de los opositores. Existe la convicción que se gobierna en nombre de "un todo" y que la oposición representa un peligro o más aún intereses contrarios a la nación.

Interpretamos que el consenso caracteriza el funcionamiento de un sistema democrático y republicano, el diálogo constituye el principio que hace posible el acuerdo no obstante éste se vio imposibilitado por la reticencia a establecer un marco de trabajo institucional más allá de las diferencias ideológicas o programáticas.

Este extremo de la lógica confrontativa reduce la política a una lucha del "todo o nada" entre los partidos producto de la existencia de una situación de bloqueo mutuo entre las fuerzas políticas que forman parte del sistema. Es así que los partidos políticos ubicados en la oposición, sin diálogos institucionales y alejados de cualquier consenso mínimo en torno a la gestión gubernativa muestran una tendencia recurrente a romper las reglas de juego político-institucional en su finalidad de reemplazar al gobierno de turno fuera del orden constitucional.

La historia argentina fue testigo de esta práctica en nuestra vida institucional. Así la abstención revolucionaria que caracterizó al Radicalismo

frente a los gobiernos conservadores, la actividad conspirativa del anti-yugoyenismo desplegada por los sectores y partidos conservadores desde la instalación misma del Radicalismo en el poder en 1916 que culmina con el golpe de estado de 1930, la agresiva oposición del Radicalismo al Peronismo y su convivencia con las Fuerzas Armadas para tentar su derrocamiento y/o proscripción, y en épocas recientes las maniobras económicas desestabilizadoras que provocaron más allá de sus propias falencias el derrumbe de los gobiernos de Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa.

Todos estos hechos históricos constituyen claves de análisis que deben ser tenidos en cuenta al momento de señalar las dificultades en la constitución de un sistema de partidos pluralistas. Con singular agudeza nos dice Alain Rouquié... "cada partido de gobierno ha tenido su hora y su turno de víctima y de beneficiario del poder militar".

### **La Tradición Movimientista**

A lo largo de la vida institucional argentina los partidos mayoritarios (Partido Autonomista Nacional, Unión Cívica Radical, Partido Peronista) expresaron ideologías totalizadoras considerados así mismos representantes de la nacionalidad, dejando escaso margen para la consideración de los demás partidos en el sentido de un adversario legitimado para la competencia política. Esta práctica constituyó una tendencia de raíz autoritaria y descalificante que al decir de García Delgado... "partía de la interpretación de la existencia de un sujeto histórico considerado el pueblo en la conformación de la nación y la representación como interpretación del sentir y voluntad de ese pueblo enfrentado a grupos dominantes (oligarquía, anti-pueblo)". Así los efectos sobre el sistema de partidos repercutían en tanto la oposición partidaria pasaba a constituir el enemigo del pueblo.

### **Liderazgos Personalistas**

Esto lo interpretamos como una fuerte tendencia a concentrar las decisiones partidarias en liderazgos personalistas. Si bien es cierto que la historia de latino-américa y la nuestra en particular ha exaltado la presencia de personalidades políticas fuertes, también es cierto que los liderazgos partidarios

han generado hegemonías internas que han conspirado con la renovación dirigencial, con el debate interno, con la actuación ideológica y programática, reduciendo de este modo la vida de los partidos a una serie de vínculos o relaciones clientelares tributarias de un sistema de liderazgo. Esta realidad desactivó la actividad de los partidos en el poder y la propia vitalidad interna partidaria convirtiéndolos en meros apéndices del Poder Ejecutivo, y de algún modo en instrumentos electorales cuyo accionar se despliega en épocas de comicios para luego languidecer internamente.

Como paradigma de liderazgos partidarios personalistas la historia nos marcó a Roca, a Irigoyen, a Justo, y a Perón, herederos del viejo estilo caudillesco que surgió en los albores de nuestra nacionalidad.

En la vida política las distintas posiciones se han identificado tradicionalmente mediante palabras y conceptos cuya significación tiene que ver con valores e ideales. Esto no sucede en nuestra vida política de las últimas décadas en las que las corrientes ideológicas y los mismos partidos se encolumnan detrás de nombres propios que reflejan el culto a la personalidad del líder por encima de las ideas que lo sustentan. Es la cultura de los "ismos", así hemos hablado de alfonsinismo, menemismo, dualismo, kichenerismo, y en igual sentido dentro del ámbito de las provincias.

Este rasgo de la cultura política argentina y de gran parte de Latinoamérica constituye una patología política incompatible con el estado de derecho. Esta incompatibilidad está patente en la exacerbación del poder de los caudillos y la debilidad de las instituciones de la república.

Los autores clásicos del pensamiento político desde el gran Aristóteles, signaron la monarquía como el gobierno de uno, que concentraba todo el poder en su persona. La evolución histórica y las trágicas consecuencias que se produjeron en la historia europea por los absolutismos y los totalitarismos han llevado en la actualidad a la configuración de las monarquías parlamentarias en las cuales el monarca aparece como un símbolo sin poder político alguno y aún quienes ejercen las funciones de gobierno aparecen fuertemente controlados y limitados por la real división de los poderes del Estado y fundamentalmente porque la delegación de poder que realiza el pueblo (los representados) se dirige a las instituciones y no a los gobernantes (los representantes).

A mediados del siglo pasado la aparición de los grandes líderes personalistas (Mussolini, Hitler, Stalin, Franco), con sus conducciones despóticas que enriquecieron la historia de la humanidad, fueron desplazados por las grandes democracias parlamentarias que remplazaron los personalismos por el institucionalismo logrando el sostenido desarrollo económico y equilibrio social, libertades individuales y democracias pluralistas.

Lamentablemente en nuestra realidad política institucional se confunde el gobierno limitado y controlado de las democracias desarrolladas por debilidad del gobierno, se instrumentan pactos electoralistas en base a acuerdos programáticos que llevan a la vocación "movimientista" y a la obsesión de la mayoría política. Asimismo, ha sido una constante en nuestra vida política la falta de diferenciación entre asuntos de partido y asuntos de gobierno, en cuanto la dirigencia de aquéllos formaban parte de los gobiernos sin que existiera ningún resguardo tendiente a proteger la autonomía de ambas esferas, como consecuencia de ello, las disidencias y disputas internas inter-partidarias se trasladaron a las esferas gubernamentales.

### **Las Alianzas como Fruto de Consensos y Acuerdos Inter-partidarios**

Tales acuerdos tuvieron siempre un carácter coyuntural y personalista siendo en la mayoría de los casos producto de negociaciones alejadas de la orgánica partidaria. Muchos de estos acuerdos aparecieron ante la opinión pública y aún ante los propios militantes partidarios como verdaderas "componendas" que distorsionaban el sentido más correcto del consenso político. Lo anteriormente afirmado afecta asimismo el principio del pluralismo en el sentido de la conversión de la pluralidad de grupos que coexisten en una sociedad heterogénea en un sistema de pluralismo de partidos. El gran desafío lo constituye el hecho de convertir la pluralidad en pluralismo político, base de un buen gobierno republicano en cuyo seno interactúan dos o más partidos en el marco de un orden normativo y de reglas fielmente acatadas por gobernantes y gobernados. Por el contrario las sociedades que no han instrumentado tales principios corren el riesgo de que coexistan en un clima de permanente confrontación.

En la historia política argentina de nuestro siglo y de siglos anteriores hemos asistido a incesantes antagonismos y enemistades. Más allá de las confrontaciones que provocaron los gobiernos de facto, las dictaduras cívico-militares en el pasado y aún gobiernos civiles en los cuales siempre existieron coaliciones plurales enfrentadas con otras coaliciones plurales por el control del poder, pensamos que en nuestra realidad actual no hemos logrado aún el ansiado pluralismo, ello debido a tres aspectos básicos de nuestra realidad política:

Primero, la tendencia a captar los adversarios para integrarlos a un nuevo movimiento.

Segundo, el progresivo debilitamiento de los partidos políticos por las distintas causas ya referidas que constituyen siempre la garantía de una democracia pluralista.

Tercero, la tendencia a ejercer el poder con mayorías absolutas en detrimento de la opinión de las minorías.

Esta forma de captación se corresponde ejemplarmente con los movimientos populistas en los cuales existe el liderazgo hegemónico del Ejecutivo ya referido anteriormente. El jefe movimientista es aquél que traza la línea demarcatoria entre los que están dentro del movimiento y los que quedan fuera de él, llevando al extremo la dimensión constitutiva de la política en la antinomia amigo-enemigo. La resultante del estilo movimientista se traduce en el intento de terminar con el sistema partidista provocando gradualmente el derrumbe de la propia democracia de partidos, adoptando la práctica de la confrontación y descalificación de los adversarios.

Aún dentro de la crisis de la representación partidaria, nos pronunciamos por el pluralismo del sistema de partidos con la preservación de la identidad propia de cada agrupación que promueva la oposición competitiva y el diálogo crítico. El avance del estilo movimientista afecta el principio de la legitimidad democrática y republicana desvirtuando la coexistencia de mayorías y minorías y buscando incorporar en su seno a segmentos de aquéllas para construir el poder hegemónico.

### **El Declive de la Democracia Participativa**

El análisis de los problemas y de las decisiones políticas queda exclusivamente en manos de quienes fueron elegidos para gobernar y grupos privilegiados cercanos al poder. La consulta al pueblo es casi inexistente, si bien es cierto que en la mayoría de los casos tal consulta no aportaría resultados positivos porque los gobiernos no tienen en sus preocupaciones la formación de los ciudadanos.

El siglo XX que vio crecer en progresión geométrica las ciencias y la técnica no aportó a la teoría y práctica adelantos significativos en orden a la participación democrática. Existe un consenso generalizado de aceptar como democrático un sistema que tiene el sufragio universal como única manifestación de la participación ciudadana. Desde los albores de la democracia el sufragio se ha extendido hasta llegar a abarcar la totalidad de la

ciudadanía. Estimamos que el voto popular es una mínima parte, es apenas un comienzo, no representa ni siquiera el estado larval de la democracia que nos separa de los sistemas autoritarios. Estamos persuadidos de la ineficiencia del voto universal y obligatorio, en tanto y en cuanto los ciudadanos no reciban la formación a la que tienen derecho y obligación. Si esta premisa se cumpliera veríamos desaparecer la "masa" y surgir la "ciudadanía". El masivo sufragio universal sin ciudadanos no conduce necesariamente a la auténtica democracia representativa y menos aún a la participativa, y por el contrario puede guiar a liderazgos hegemónicos y autoritarios.

Sabemos que el voto popular es presupuesto ineludible de la democracia pero no de correcto ejercicio democrático. La historia nos ha dado y aún nos da ejemplos de sistemas dictatoriales autoritarios y totalitarios en Europa y en nuestra América que paradójicamente se originaron en elecciones populares.

No debemos interpretar lo afirmado como intento de suplantar el voto popular por algo diferente, éste seguirá siendo la base de la democracia representativa, pero sin cultura cívica que lo haga inteligente no conduce a resultados positivos.

Existe una equivocada concepción sobre el significado del término "masa popular": "masa" no es sinónimo de muchedumbre proletarizada y conglomerado irracional y sin formación. Puede y suele estar integrada por personas de distinto nivel cultural, generalmente desvinculadas entre ellas, y que no buscan ni intentan relacionarse. Cuando se trata de votar conforman un cuerpo homogéneo con miopía política que limita su análisis a puntos aislados, no discierne ni sintetiza, su característica es polarizar, estar a favor o en contra, generalmente no encuentra los términos medios, el razonamiento se vuelve sentimiento y por momentos desaparece en la irracional expresión de incondicionalidad al liderazgo verticalista.

Al decir de Sigmund Freud ... "las masas nunca conocieron la sed de la verdad, piden ilusiones a las que no pueden renunciar; integrar una masa es toda una experiencia liberadora de pasiones reprimidas, produce una sensación gozosa a sus miembros al entregarse así sin barreras a sus pasiones y de este modo perder el sentimiento de su individualidad".

Esto conduce a los caminos sin alternativas sostenidos con frecuencia por la propaganda política en su sentido más peyorativo. Dice Beltran Russell ... "hay tres formas de ejercer el poder sobre los hombres: la fuerza física directa, la dádiva y recompensa, y la influencia de la opinión. Esta son claras expresiones de la violencia que se ejercita desde el poder de tendencia autoritaria. Así la violencia física anula la voluntad, la violencia de la dádiva fuerza la voluntad y la propaganda engaña la voluntad".

Advertimos que en nuestra propia realidad nacional se produce la lamentable práctica de la compra de voluntades mediante la dádiva lo que implica lisa y llanamente la formación del clientelismo político y un desprecio a la voluntad del ciudadano.

Así es que un eslabón constituido por el líder hegemónico, el verticalismo y la masa constituye una cadena que hace prisionero al hombre, no por dominación despótica sino desindividualización masificadora que lo transforma de ciudadano protagonista en un elemento manipulable.

### Conclusiones

Pensamos que el sistema de partidos en Argentina ha sido la expresión correlativa de un sistema político dual, democrático y autoritario al mismo tiempo, con tradición de la democracia liberal decimonónica, pero también con sus rasgos autóctonos que nos llevó a oscilar entre la preponderancia y la hegemonía, pero que no pudo concretar hasta la fecha la auténtica representación pluralista del mejor estilo de algunas democracias occidentales.

Estamos persuadidos que más allá de las consideraciones precedentes en relación al declive del Legislativo y el derrumbe del sistema de partidos, se advierte con rasgo central la fractura de la propia democracia representativa y su anhelo de constituirse en democracia participativa.

Sabemos que el gran proceso de expansión de los sistemas democráticos en los últimos años, ha producido el hecho que la democracia se haya convertido al menos formalmente en un valor universal. No obstante, también sabemos que los sistemas democráticos son frágiles y por ello su existencia se encuentra sometida a riesgos constantes que provienen tanto del seno de los propios sistemas como de sus enemigos externos. Sin despreciar la importancia de tales enemigos, podemos afirmar en el momento actual y en lo que se refiere a los sistemas democráticos ya consolidados entre ellos el nuestro, que los principales retos y desafíos no provienen tanto del exterior cuanto de su propia estructura y funcionamiento.

Vivimos la situación paradójica en que la aparente fortaleza de la democracia consolidada contrasta con la debilidad interna de la misma. También es paradójico al decir de Daniel Bell... "las contradicciones culturales del capitalismo, el difícil equilibrio que deben mantener los sistemas democráticos derivado de las tensiones provocadas en una estructura social burocrática y

jerárquica y en un orden político formalmente asentado en la igualdad y la participación" produce la crisis de nuestro tiempo.

Estimamos de vital importancia dar respuesta al defasaje actualmente vigente entre las nuevas realidades sociales y el viejo orden político. Pareciera que actualmente se está optando con carácter general por mantener la defensa de una vieja normalidad manipulando el funcionamiento de antiguas instituciones y estructuras que poco tienen que ver con lo que realmente corresponde con una democracia sustancial.

Una democracia sin valores es una democracia sin rumbo, incapaz de responder a las amenazas y desafíos que se le plantean y por otra parte incapaz de regenerarse y adaptarse a las nuevas situaciones. Por ello es preciso revitalizar nuestro sistema democrático superando los vicios de una perniciosa cultura política y evitando que por tales vicios se convierta en democracia formal e inerte.

### Bibliografía

ARAGÓN Manuel. *Constitución y Democracia*. Ed. Tecnos. Madrid, 1989.

BOTANA, Natalio. *Poder y Hegemonía*. 1ª. Ed. Emecé Editores. Buenos Aires, 2006.

BELL, Daniel. *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*. Ed. Alianza, 2º edic, Madrid 1982.

BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Revista de las Cortes, Generales. Madrid, 1984

DAHL, Robert. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. Yale University Press, 1982.

DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Ed. F.C.E. México, 1957.

GARCÍA DELGADO, Daniel. *Estado y Sociedad*. Ed. Flaxo, Buenos Aires, 1994.

NEUMANN, Sigmund. *Partidos Políticos Modernos*. Ed. Tecnos. Madrid, 1965.

PANEVIANCO, Angelo. *Modelos de Partidos*. Ed. Alianza. Madrid, 1990.

ROUQUIÉ, Alain. *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina*. Ed. Emece. Tomos 1 y 2. Buenos Aires, 1982

SARTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Ed. Alianza. Madrid, 1980.

SEBRELI, Juan José. *Crítica de las Ideas Políticas Argentinas*. Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 2003.

## CONSIDERACIONES CRITICAS AL QUERRELLANTE PARTICULAR EN EL CODIGO PROCESAL PENAL DE CORDOBA<sup>1</sup>

### CRIMINAL'S PRIVATE COMPLAINANT CRITICAL ANALYSIS AT CORDOBA CRIMINAL PROCEDURAL CODE

POR MARIELA ZANETTA-MAGI \*

#### Resumen

La figura del Querellante Particular en el Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba ha sido objeto de numerosas críticas y algunos planteos de inconstitucionalidad respecto de ciertos artículos que la regulan, por resultar contrarios a las normas de DDHH suscriptas por la República Argentina que gozan de igual jerarquía constitucional que la Constitución Nacional desde 1994.

Análisis de los artículos vulneratorios de la igualdad de trato de la víctima en todo proceso penal inclusive con imputados menores de edad, la limitación a sus facultades recursivas y la innecesariedad de que el Ministerio Público sostenga su apelación ante la Cámara de Acusación (tribunal de recursos durante la investigación penal preparatoria). La omisión de participar o ser escuchados en el Juicio Abreviado Inicial y otras decisiones judiciales.

**Palabras Clave:** Querellante Particular - Código Procesal Penal - Derechos humanos - trato igualitario

<sup>1</sup> Artículo recibido el 9 de agosto de 2014 y aprobado para su publicación el 23 de octubre de 2014.

\* Abogada y Notaria. Docente de Grado de Seminario de Práctica Profesional II y Derecho Romano II Cátedra en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Córdoba. Investigadora Ad Honorem de la misma unidad académica y de la Facultad de Educación. Empleado del Poder Judicial de Córdoba en el Fuero Penal. Autora de diversos artículos jurídicos