

Modelos democráticos y reforma constitucional



Por **Ariel Colombo**

El politólogo Ariel Colombo traza los rasgos singulares de tres modelos diversos y eventualmente complementarios para concebir la democracia.

1.

¿Qué modelos de democracia se hallan implícitos en los juicios de los ciudadanos? Responder esto es crucial para enraizar sobre bases más realistas cualquier propuesta de democratización, pues la reconstrucción de conceptos que usamos para pensar políticamente es clave para saber qué puede esperarse de nosotros mismos. Este punto de vista es en alguna medida antagónico al análisis de las predisposiciones políticas respecto a determinado tipo de democracia que, casualmente, es el defendido por los propios observadores como posible y deseable. Los ciudadanos serán, en este caso, más o menos democráticos según encajen o no con el modelo que los autores tienen en mente pero estos se encontrarán con la perplejidad, por ejemplo, de que con frecuencia la población a la vez que defiende irrestrictamente a la democracia critica con dureza a los “únicos” mecanismos que supuestamente podrían hacerla funcionar. Un ejemplo de ello son las conclusiones del informe del PNUD “La democracia y los argentinos” (2002, pp. 211-280).

A los fines de explorar la cuestión desde otra perspectiva, en el 2003 encargué a Gallup Argentina la incorporación de algunas preguntas a su encuesta nacional realizada en julio del mismo año (ver Apéndice al final del artículo). En aquel momento la consultora poseía, fuera del Indec, la muestra más representativa de la población argentina y el personal más calificado para efectuar las preguntas. Partiendo de la base de que la democracia es un procedimiento o regla decisoria que expresa algún grado de justicia procesal, puede establecerse que hay tres formas que agotan todas las posibilidades teóricas (salvo el sorteo). La unanimidad voluntaria (U), la representación mayoritaria (R) y el acuerdo deliberativo (A). Ninguna

es más democrática que las otras, y que lo sea, o cuanto lo sea, depende de su aporte a la superación de las asimetrías de poder en cada coyuntura histórica. No son mutuamente excluyentes y podrían ordenarse en todo caso en términos de prioridad, no de superioridad. No obstante, poseen connotaciones contrastantes. La opción por U manifiesta la urgencia por una democratización rápida e inmediata de la sociedad; desde su punto de vista, R representa una traba innecesaria o interesada; abiertamente antagonista, apuesta a la movilización y a la alternatividad para apuntalar reformas muy resistidas pero que estarán orientadas a satisfacer necesidades materiales que no pueden posponerse; A representa un lujo para el cual hay que crear condiciones. La opción por R privilegia la institucionalización del conflicto, el juego tolerante más que la lucha, una agenda pública controlada por los partidos y los expertos; apuesta a la alternancia en el poder y, desde su perspectiva, U representa una regresión populista y A, una opción que exige cualidades cognitivas inasequibles. El cambio negociado y gradual es su impronta. La opción por A se centra en la depuración argumentativa de intereses y valores como requisito para llegar a acuerdos sobre bases racionales. Desde su visión, U y R no son antagonicos y podrían ser conciliados en términos de una ciudadanía activa y reflexiva, capaz de adoptar las decisiones más relevantes si se crean las condiciones de igual libertad para un diálogo irrestricto.

Al preparar las preguntas a los entrevistados tuvimos presente la lógica de cada una de ellas, y por eso se presentaron tres respuestas optativas, sin que la opción en primer término supusiera el rechazo de las restantes. Se pretendía que las tres respuestas posibles a “¿Cómo deberían tomarse las decisiones políticas para resolver los problemas del país?” expresaran implícitamente alguna de esas tres lógicas democráticas, a las que el entrevistado pudo ordenar y atribuir un puntaje de 1 a 10 con la finalidad de aproximarnos a la intensidad de sus preferencias. Quedaba sobreentendido en cada una el interrogante acerca de quiénes deben ser los agentes de las decisiones, la naturaleza procesal de las soluciones, el grado y modalidad de compromiso al que se está dispuesto y las cualidades personales que habría que poner en juego.

Las respuestas (rotadas) entre las que pudieron elegir fueron las siguientes:

Respuesta U: “Uniéndonos y movilizándonos detrás de los mismos objetivos contra los que dominan al pueblo, hasta lograr una democracia verdadera”.



Respuesta R: “Eligiendo por mayoría a los más capaces y honestos en elecciones limpias que respeten los derechos de las minorías”.

Respuesta A: “A través de un debate en el que todos podamos participar para luego optar por medio del voto entre políticas diferentes”.

Pues bien, los resultados de la encuesta mostraron que la población argentina poseía en ese momento (julio de 2003) poseía un alto grado de compromiso con la “democracia”, ya que el 84,3% optó por alguna de las tres reglas decisorias que la definen. Dicho compromiso se repartía en la siguiente proporción e intensidad:

U: 27,5% → 8,9

R: 37,2% → 9

A: 19,6% → 8,8

Tal como se puede apreciar, los entrevistados ordenaron R sobre U y U sobre A, sin que las opciones se distingan casi por el grado de adhesión, indicando que hay una primera minoría a favor de la democracia pluralista, una segunda por una democracia movilizadora y una tercera por la democracia deliberativa.

Teniendo en cuenta las diferencias estadísticamente significativas respecto al promedio, se observa que la opción por R en primer término predomina en los niveles socioeconómicos altos (57%) y entre los que poseen educación superior (49%), mientras que disminuye entre quienes solo poseen educación primaria (32%). Asimismo, se observa que la opción por A en primer término predomina entre los más jóvenes (18-24 años: 29,2%) mientras disminuye en el otro extremo etario (de 65 y más años). No se observaron otros rasgos importantes respecto al promedio en los diferentes segmentos analizados.

Sin embargo, hay algo más relevador y determinante, si se quiere llevar adelante algún tipo de cambio institucional. Dado que tanto U como A suponen la participación directa de la ciudadanía en las decisiones, y la sumatoria equivale al 47,1% —diez puntos porcentuales más que R, que no requiere ese tipo de involucramiento—, cualquier intento de reforma

Los antagonismos que dan vida a la democracia no son contradictorios con el Estado de derecho —aunque colisionen con los intereses partidarios de corto plazo—, si sus protagonistas tienen cómo incorporar sus reclamos a la agenda pública, conseguir que los poderes se definan, y recurrir al arbitraje popular en los casos de inmovilismo o de polarización.



constitucional debería incluir mecanismos participativos, como la iniciativa popular legislativa seguida automáticamente de referéndum vinculante en caso de rechazo parlamentario, que implementara operativamente esos dos modelos de democracia que se hallan implícitos en el modo de pensar la política nacional de los propios argentinos.

2.

La agregación que se acaba de mencionar concentra un potencial de transformación democrática que es posible imaginar, pero no a partir de las limitadas modalidades con que rige en unos pocos países y que distorsionan su funcionamiento, sino en base a las posibilidades de acción autónoma que ofrecería a ciudadanos y movimientos sociales,

La resistencia intelectual a una participación más directa hay que buscarla en su inconsistencia con la actual distribución del poder y en la propia impericia para plantear las preguntas a los votantes.

y de la fuerza que obtendrían si estos resolvieran enfrentar a los poderes legales y fácticos al dilema de resolver positivamente sus reclamos o de exponerse al veredicto del voto. Su contribución a la autoconfianza del pueblo en sus propias fuerzas y su correlato en la capacidad de emplazamiento podrían redefinir políticamente las condiciones históricas actuales. Los antagonismos que dan vida a la democracia no son contradictorios con el Estado de derecho —aunque colisionen con los intereses partidarios de corto plazo—, si sus protagonistas tienen cómo incorporar sus reclamos a la agenda pública, conseguir que los poderes se definan, y recurrir al arbitraje popular en los casos de inmovilismo o de polarización. Pero un diseño de la iniciativa con consulta que contenga tales potenciales no tiene vigencia en ningún sistema político, y su completa instauración probablemente exigirá luchas equivalentes a las que precedieron al sufragio universal y al Estado de bienestar. Una reforma constitucional podría ahorrarlas.

No son ajenas a las restricciones a esta concepción las objeciones que le dirige un pensamiento político que se sostiene en el poder de las instituciones liberales y a su vez las convalida y racionaliza. Este es conceptualmente deficiente, pero tiene una poderosa influencia. Alude a una experiencia cuya referencia empírica es la de regímenes como el de Suiza o Italia, donde se ha practicado en condiciones legales y fácticas que



apenas permiten juzgar su fuerza democratizadora. El pensamiento liberal dominante no la considera deseable, sea porque la asimila a la votación popular no mediada parlamentariamente, sea porque la identifica con un plebiscito perpetuo o con una voluntad popular unificada. Concebida en estos términos, como instancia por la cual todos votan sobre todo, todo el tiempo, es fácil descalificar en bloque a la democracia directa y descartar las variantes realistas y técnicamente viables. Pero en la medida que las tecnologías hoy disponibles habilitan formas inéditas e ilimitadas de interacción, ampliando incesantemente las alternativas respecto de temas dentro de un diálogo generalizado e ininterrumpido, los liberales han corrido su crítica al plano lógico. Hay que advertir al respecto que no es más fácil elegir políticos que elegir políticas. Si se juzga que un ciudadano es competente para evaluar la gestión de un gobierno y de la oposición, optar entre cuatro o cinco partidos con programas diferentes para cargos en tres niveles jurisdiccionales y en relación a múltiples candidaturas tanto ejecutivas como legislativas, pero no para optar entre dos soluciones respecto de un problema que lo afecta directamente, entonces las razones para oponerse a la iniciativa seguida de consulta son distintas a las de la buena teoría.

Si hubiera que aceptar la supuesta incompetencia ciudadana como parámetro entonces la democracia representativa no es más admisible que la directa, pues una visión negadora de las capacidades para adquirir cualidades pragmático-cognitivas y formar autónomamente sus criterios de interpretación, debe concluir que también las elecciones ordinarias son o ineficaces o irrelevantes, útiles en el mejor de los casos para sancionar retrospectivamente a los malos gobernantes pero no para condicionarlos por medio de un mandato. Sea cual fuere la complejidad de las políticas públicas, las dificultades no pueden ser previstas sino descubiertas experimentalmente a través de un aprendizaje que, para ser posible, requiere de más democracia y no de menos. Tal complejidad es producida por las asimetrías de poder derivadas de estructuras injustas y por los planteos autointeresados de sus beneficiarios, no por las complicaciones técnicas o lógicas, aunque estas refuerzan el círculo entre desinterés y desconocimiento. Definitivamente, la resistencia intelectual a una participación más directa hay que buscarla en su inconsistencia con la actual distribución del poder y en la propia impericia para plantear las preguntas a los votantes.

¿Podemos, entonces, imaginar sus potenciales democráticos si hacemos el experimento mental de su aplicación? Intentémoslo. Siempre



que se propone un cambio de cierto alcance aparecen de inmediato los obstáculos para admitirlo como posibilidad, y es porque se razona *ex post*, es decir, partiendo de una situación que es ya el resultado de un desarrollo pasado, y no de un razonamiento *ex ante* por el cual tal posibilidad teórica surgirá también como posibilidad política. Supongamos un contexto en el cual el gobierno en funciones lleva a cabo una política nacional parecida a la ejecutada entre 2003 y 2015. Ha recreado el Estado de bienestar keynesiano, recuperado la autonomía nacional en la toma de decisiones, desendeudado sustancialmente al país, descorporativizado al poder judicial, restablecido un nivel moderado de crecimiento productivo con redistribución del ingreso, reemplazado el tipo de cambio por el salario real en el liderazgo de la dinámica económica. Se presenta como permeable a incorporar a la agenda pública los problemas más conflictivos, con una decidida predisposición a ampliar los derechos sociales y civiles tanto como a revertir progresivamente las asimetrías de poder. Para apoyarse en un civismo activo ha puesto en plenitud la vigencia y uso de institutos como las audiencias públicas de consumidores y usuarios, los presupuestos participativos a nivel municipal, las defensorías, los comités de ética, el juicio por jurados, la revocatoria popular, los institutos antidiscriminación, los foros de seguridad, los mecanismos de discriminación positiva, las convenciones colectivas, una nueva ley de cooperativas de trabajo y autogestión, las auditorías ciudadanas de la gestión ministerial, etc. Ha impulsado también una reforma que ha constitucionalizado el derecho político a la iniciativa popular legislativa sin exclusión de materias y a nivel nacional, que es seguida automáticamente de consulta popular en el caso de rechazo parlamentario o de veto del poder ejecutivo, dentro de los cuatro meses de presentado. Luego de pasar la prueba de legalidad constitucional, los promotores del proyecto de ley (redactado en todos sus términos) disponen de tres años para reunir avales del 7% del padrón electoral. Rechazado o vetado el proyecto se somete a votación pudiendo concurrir a la misma un proyecto alternativo del Congreso y/o del poder ejecutivo sobre idéntica materia. El voto es obligatorio, se considera aprobado por mayoría simple y el resultado es vinculante.

En este marco político institucional emerge un heterogéneo agrupamiento *ad hoc* de trabajadores y científicos, que propone una distribución alternativa para los incrementos de producción y de eficiencia, previendo para el próximo mandato de cuatro años la misma tendencia que



ya se verifica, por lo cual se anticipa al término del mismo un aumento del 12% del producto y del 14% de la productividad. Lo que quiere decir que se prevé que al fin del siguiente período, para producir un 112% del actual producto no será necesario más que el 98% del nivel de empleo ($100+12-14$). Consecuentemente, lo más probable es que se imponga, de acuerdo a la correlación de fuerzas sociales, un 2% más de desempleo y un aumento de salarios del 14% (por el incremento del producto, un 12%, repartido entre un 2% menos de trabajadores), o el mismo número de trabajadores con un incremento menor de los salarios (12%). Como el agrupamiento aspira a una sociedad en la que trabajen todos, pero menos (y disponer de un mayor tiempo liberado para actividades sociales y políticas), en la que todos consuman lo básico pero más equitativamente y en la que se produzca a una tasa menor pero ecológicamente sustentable, hacen la siguiente propuesta: aumentar los salarios un 5%, aumentar un 7% el empleo y reducir el tiempo de trabajo un 9% (que resulta de una reducción del 2% de trabajo que ya no es necesario y del aumento del 7% en el número de trabajadores).

Es fácil anticipar, por los incentivos políticos que activarían propuestas como esta, el tipo de argumentos y de alianzas a los que los promotores deberán acudir, así como el tipo de coaliciones que en su contra se formarán. Los partidos y el parlamento quedarán obligados a fundamentar debidamente su apoyo o su oposición, y la ciudadanía no tendrá otra alternativa que informarse y deliberar en asambleas locales a lo largo del proceso de recolección de avales en tanto que implica directa e inmediatamente por las cuestiones en discusión. Así, sea cual fuese el resultado final, vivirá personalmente una experiencia y sus consecuencias, que elevarán las cualidades políticas requeridas para decisiones cada vez más complejas.



Apéndice: especificaciones de la Encuesta nacional TNS Gallup Argentina

Universo: hombres y mujeres de 18 años y más

Cobertura geográfica: muestra nacional total, cubriendo todas las regiones del país.

Técnica de recolección: entrevistas personales domiciliarias

Tamaño muestral: 1000 casos con un margen de error estadístico de $\pm 4,2\%$ para los totales y un nivel de confianza del 95%.

Método de muestreo: probabilístico polietápico con tamaño de ciudad y nivel socioeconómico como criterios de estratificación, llegando a nivel de manzana como unidad de muestreo final.

Diseño de muestra: estratificado a dos criterios y polietápico en el proceso de selección de las unidades de muestreo; el primer criterio, espacial, contempla la división del país en seis regiones; el segundo criterio involucra al tamaño de las localidades, agrupadas en cinco estratos. El proceso de selección de la muestra tuvo en cuenta dos universos: Ciudad Autónoma de Buenos Aires/Gran Buenos Aires y resto del país.

