

Hacia una discusión necesaria: virtudes y límites del referéndum contra las leyes

* por Pablo Ney Ferreira

"Todos los gobiernos que existen sobre la tierra muestran vestigios de la debilidad humana, semillas de corrupción y degeneración, que los astutos sabrán descubrir, la perversidad insensiblemente abierta, crece y se perfecciona. Cualquier gobierno degenera cuando se confía solamente a sus gobernantes. Por lo tanto, el pueblo mismo es su único depositario seguro. Y para mantenerlo seguro, sus mentes deben mejorarse en cierta medida".

Thomas Jefferson

Este párrafo de neto corte roussonian, es manejado por Jefferson en el año 1782, siete años antes que la Revolución Francesa irrumpiera en la historia como un símbolo cortante entre el privilegio y la igualdad. La creencia en las virtudes de una opinión pública ilustrada para el desarrollo del buen gobierno, comienza entonces a constituirse en uno de los pilares y objetivos de las modernas democracias.

¿Es realmente positivo para la democracia contar con ciudadanos ilustrados o medianamente conscientes de los problemas del gobierno?, la respuesta parece ser obvia, pero ¿dónde estriba la importancia de la ilustración de los ciudadanos?; dejemos contestar esto al fundador de la escuela peripatética en la antigua Atenas, así Aristóteles nos dice: "Si los ciudadanos de un estado han de juzgar y distribuir los cargos de acuerdo con el mérito, entonces, deben conocer los caracteres de los otros, si no poseen tal conocimiento, tanto la elección de los funcionarios como las decisiones de las cortes serán equivocadas".

La importancia de la ilustración de los ciudadanos deriva en un doble objetivo: 1) para la elección correcta de los gobernantes 2) y al decir de Jefferson, para la participación concreta en los asuntos públicos. Pero veamos cómo funciona esto en la práctica.

Luego de la restauración democrática, como es ya notorio, el cuerpo ciudadano del Uruguay ha utilizado con cierta frecuencia de los instrumentos de democracia directa con los que cuenta nuestra Constitución: el referéndum contra las leyes.

Desde el origen del pensamiento político occidental, la democracia ha sido objeto de ásperas discusiones sobre su conveniencia o no como forma de gobierno deseable para las comunidades humanas.

En algunas polis griegas, la democracia fue una realidad; pero no una democracia tal cual hoy la entendería un demócrata; sería absurdo presentarle a un demócrata griego un sistema democrático moderno como bueno o deseable.

Para entender el cambio en el imaginario democrático acontecido en las sociedades modernas debemos tener en cuenta algunos factores, tres de los cuales Roberto Dahl los considera de particular importancia:

- 1) La tradición republicana
- 2) La representatividad del gobierno
- 3) La igualdad política

Estos tres factores combinados con la necesidad de adaptar un gobierno popular (no tutelar) a un estado nación, van a resultar la explicación de la democracia contemporánea.

Para explicar la acción de recurso del referéndum sobre el desarrollo de las políticas públicas, en el proceso de toma de decisiones y entre los organismos intermedios de la sociedad, tomaremos como eje de discusión: la representatividad.

Por un lado, si reconocemos como representatividad lo que define O'Donnell como "El derecho reconocido de hablar por algunos otros relevantes y, por otro lado, la capacidad de obtener la concordancia de esos otros con los que el representante decide", y por otro lado si entendemos que para profundizar la efec-

tividad de la democracia se debe tender hacia un modelo más participativo y no hacia un modelo de Shumpeteriano (al menos como él lo describe), queremos plantear algunos problemas que hacen a la legitimidad moral de la representación.

Por lo menos, desde que Stuart Mill escribe sus "Consideraciones sobre el gobierno representativo" la teoría política reconoce al principio representacional como esencial para el desarrollo democrático en un gran territorio.

LOS PROBLEMAS DE LA REPRESENTACION

Un demócrata de la Grecia clásica podría argumentar con toda facilidad contra la teoría de la representatividad lo siguiente: "El representante no necesariamente, más bien pocas veces, actúa cumpliendo con los intereses de los representados, esto no sucede así en Atenas, ya que el representado y el representante constituyen una identidad en la idealidad de sus principios de acción como físicamente".

Esto parecería ser cierto, a menos de que existan mecanismos de control del demos (cuerpo ciudadano) sobre sus representantes, que no se limiten a dar su opinión cada cinco años y sobre un conjunto a veces confuso de obras y actitudes generales de la esfera gubernamental.

En el acto electoral, donde generalmente se eligen los representantes de la comunidad, se puede aceptar

que hay una identidad en los propósitos de acción de los elegidos y sus electores (desde una lógica optimista acerca de las virtudes de los ciudadanos).

Los acontecimientos sociales, políticos, las peripecias y alianzas de los representantes en su accionar público pueden, y en efecto logran, un desfase entre los representantes y el demos.

Esto trae como resultado que los representantes no cumplen lo que sus electores quieren: o sea se provoca una asimetría entre los interesados y sus gobernantes, problema que dificulta la credibilidad de los ciudadanos en el sistema democrático.

Sin embargo esto no es inevitable, existen mecanismos para por lo menos, reducir este desfase.

Uno de ellos, es el recurso del referéndum, ya que éste puede ser propuesto por un porcentaje considerable de los representados, y permite ver si esa ley realmente es un reflejo del sentir ciudadano.

ALGUNOS ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL REFERENDUM COMO INSTRUMENTO DE TOMA DE DECISIONES

Al evaluar los argumentos que presentaremos, se debe tener en cuenta el momento en que este recurso fue incorporado a las constituciones de los estados, y cuál era el ánimo que inspiraba al legislador.

Las metas a lograr eran y son preocupaciones que aún hoy conmueven los cimientos de las naciones: hacer a los legisladores más responsables frente a la ciudadanía, reduciendo el poder y la influencia de los caciques y de los grupos de presión con intereses especiales, eliminar la corrupción en el gobierno e incrementar la eficiencia y la rentabilidad en el suministro de decisiones públicas.

ARGUMENTOS EN FAVOR

1. El ciudadano es el soberano y el referéndum es un mecanismo de democracia "pura".
2. El referéndum tiene la capacidad de hacer a los legisladores más responsables frente a la ciudadanía, ya que los ciudadanos pueden desautorizarlos o vetar sus decisiones.
3. El referéndum reduce la apatía de los ciudadanos e incrementa su interés en los asuntos públicos.
4. Las campañas referendarias producen la discusión y el debate acerca de los asuntos públicos y por lo tanto contribuyen a la educación ciudadana.
5. El referéndum es una extensión natural del principio de pesos y contrapesos inherente al sistema de gobierno democrático.

ARGUMENTOS EN CONTRA

1. El referéndum debilita el gobierno representativo y quita autoridad a los representantes minando su legitimidad.
2. El referéndum propicia que los representantes carguen a los ciudadanos la resolución de temas con alto contenido emotivo y que presumiblemente podrían afectar el apoyo popular de los decisores

(les quita responsabilidad pública).

3. El electorado no está suficientemente preparado para decidir sobre temas que requieren gran nivel técnico.

4. El argumento de la "tiranía de las mayorías" se utiliza también contra el empleo del referéndum.

5. El referéndum se basa en un supuesto erróneo de que se puede responder sobre temas complejos con una respuesta del tipo "sí" o "no", y quita opciones de compromiso y negociación.

La democracia se fundamenta en la idea de la cooperación competitiva, la confrontación de ideas y su extenso debate agota posibilidades de error, o al menos estos resultan más compartidos.

El necesario debate a nivel político, sobre un instrumento tan poderoso como el referéndum, es una necesidad inevitable para el correcto proceso de tomas de decisiones a nivel público. Su funcionamiento podría ser controlado no ya por regulaciones legales, sino por acuerdos políticos que las fuerzas sociales podrían generar, sin necesidad de crear un tipo de "inflación constitucional" que poco colabora a la resolución de los problemas cotidianos.

Nota: los argumentos a favor y en contra del referéndum son tomados parcialmente del libro de Joseph Zimmerman "Democracia Participativa".

* Pablo Ney Ferreira
es columnista de LA REPUBLICA
para temas de Ciencia Política

Ilustración: G. Serrano

