

LAS VIRTUDES DE LA DEMOCRACIA SEGÚN LUJAMBIO

Roberto Gargarella

En este brevísimo escrito, me propongo responder a algunas de las observaciones presentadas por Alonso Lujambio en su trabajo «Los problemas de la democracia...», en el que comenta mi ensayo «Crisis de representación y constituciones contramayoritarias». Antes de dedicarme específicamente a dicha tarea, quisiera incluir una muy pequeña nota autobiográfica, que puede tener sentido para develar algunos de los propósitos de mi escrito sobre las «constituciones contramayoritarias», y despejar algunas de las preocupaciones de Lujambio. Luego, pasaré a detallar mis réplicas a su trabajo.

Introducción

Al poco de recuperada la democracia en la Argentina, el Poder Ejecutivo creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia, como organismo destinado exclusivamente al estudio de reformas institucionales. Bajo la dirección del notable filósofo Carlos Nino, dicho organismo, del que tuve la suerte de ser miembro, produjo una valiosa colección de volúmenes que incluyeron dos dictámenes acerca de la reforma constitucional; uno específico sobre la cuestión «presidencialismo vs. parlamentarismo»; otros dos dedicados a analizar propuestas provenientes del derecho comparado; y un último dedicado a examinar la situación de los medios de comunicación¹.

Una de las conclusiones más obvias que surgieron de nuestros estudios fue la poca predisposición de juristas y politólogos de la

¹ En lo relativo a la reforma de las instituciones, los volúmenes más interesantes los constituyen el *Dictamen preliminar sobre la reforma constitucional*; el *Segundo dictamen sobre la reforma constitucional*; y la edición *Presidencialismo vs. parlamentarismo*; los tres publicados en Buenos Aires por la editorial EUDEBA, en los años 1986, 1987 y 1988 respectivamente.

región a examinar cuestiones valorativas o de principios. En la mayoría de los trabajos de éstos, se examinaba la eficiencia o ineficiencia de distintas instituciones, pero se descuidaba, al mismo tiempo, toda reflexión normativa acerca de la validez o no de tales arreglos institucionales. En general, se tomaba como punto de partida no explicitado, una muy pobre visión de la democracia, que tendía a identificar a ésta con un sistema de elecciones periódicas.

Fue a partir de la descrita situación que decidí ponerme a estudiar los fundamentos filosóficos de nuestro sistema institucional. Sin embargo, me encontré de inmediato con que las discusiones institucionales que aquí se daban eran muy escasas y, en su mayoría, reproducían (sin cuestionarlas) discusiones que habían sido propias de otros países. Por tales razones, y para llevar adelante mi trabajo, me sentí obligado a estudiar debates como los que se dieron en la Inglaterra del siglo XVII, y en los Estados Unidos del siglo XVIII. En dichas discusiones, muy claramente, se explicitaron las razones de la adopción del sistema representativo; como así también se justificaron muchos de los mecanismos institucionales que hoy nos resultan familiares (división de poderes; sistema de frenos y contrapesos; bicameralismo; etc.).

El objeto de la citada nota autobiográfica es el de apoyar la siguiente afirmación: el trabajo que comenta Lujambio no pretende ignorar los debates de «ingeniería institucional» que hoy se presentan en Latinoamérica (debates en los que tratamos de participar, junto con Nino y un importante núcleo de investigadores, desde el Consejo para la Consolidación de la Democracia). Por el contrario, fueron dichos debates los que me motivaron a analizar muchos de los presupuestos que allí, acriticamente, se asumían. Algunos de los problemas que, en mi escrito, procuré evitar, son los que resurgen, típicamente, en el comentario de Lujambio.

Objeciones posibles

Entre las críticas que encontré en el comentario presentado por Lujambio, destacaré las que enumero a continuación:

i) Lujambio señala su «obsesión» (aparentemente compartida por la mayoría de los politólogos latinoamericanistas) en torno de

cuestiones como la «governabilidad y estabilidad democráticas», que yo (aparentemente) ignoraría en mi trabajo. Lo cierto es que no me desintereso por ese tipo de cuestiones, aunque reservo para ellas un lugar relativamente subordinado, frente a la preocupación por los fundamentos y contenidos de nuestra democracia. Un ejemplo de lo dicho podría ser el siguiente:

Muchas «democracias» latinoamericanas han logrado mantenerse en el tiempo, pero asentadas sobre una organización social injusta, y una distribución de la riqueza radicalmente inequitativa. Colombia y Venezuela, por caso, pactaron las condiciones de su estabilidad futura al costo de la marginación de muchos de sus habitantes y la exclusión de algunas agrupaciones políticas. México, con su legendario «unipartidismo», mantuvo el principio de las elecciones periódicas al costo de un enorme debilitamiento de la legitimidad de sus instituciones².

Las razones de que se mantengan y reproduzcan este tipo de implausibles fenómenos son múltiples. Sin embargo, muchos investigadores sociales aportaron sus modestas contribuciones al respecto, al considerar como «una cuestión más» el debate sobre el significado de la democracia, sus fundamentos y su contenido.

En mi trabajo, justamente, quise confrontar este tipo de enfoques. Para ello, concentré mi atención en los principios sobre los cuales se basan la mayoría de los sistemas de gobierno latinoamericanos: principios de contenido elitista, que se contraponen con nuestras más obvias intuiciones de lo que debe ser una democracia.

ii) Debido a que (como es frecuente en la ciencia política) Lujambio no explicita los presupuestos de los que parte, es que puede realizar observaciones como la siguiente. En su opinión, en la mayoría de los países latinoamericanos el poder ejecutivo tiene «poderes constitucionales muy superiores al del ejecutivo norteamericano», por lo que resultaría, así, un poder «supermayoritario». Lujambio puede presentar este tipo de críticas debido a que asume,

² Trato algunas de estas cuestiones en mi trabajo «El presidencialismo como sistema contramayoritario», incluido en *El presidencialismo puesto a prueba* Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992.

de modo totalmente injustificado, que un poder popularmente electo es de por sí democrático y «mayoritario»³.

Contra este tipo de criterios sostendría que el principio de las elecciones periódicas no garantiza la «representatividad» de un mandato. Mucho menos confirma su carácter democrático. Las elecciones son condición necesaria pero en absoluto suficiente de un gobierno democrático⁴. Por ello, el poder ejecutivo puede seguir siendo un poder «contramayoritario», aún habiendo sido electo con márgenes muy amplios sobre sus seguidores. Por ejemplo, Carlos Menem en la Argentina o Alberto Fujimori en el Perú, se distinguieron, entre otras razones, por cambiar sus programas de gobierno de «A» a «no-A» al día siguiente de haber sido electos. Más allá del acierto final o no de sus políticas, este tipo de circunstancias nos advierten acerca de dos rasgos típicos del presidencialismo latinoamericano. Por un lado, el ejecutivo tiene poderes extraordinarios; y por otro, tales poderes se inscriben dentro de una estructura «contramayoritaria» que les permite (si así lo prefieren) dejar de lado todas sus promesas electorales, violentando la voluntad ciudadana.

Análisis «desnormativizados» como los de Lujambio pasan por alto este tipo de situaciones, quedándose en el hecho formal de que el presidente ha recibido respaldo popular una vez. Me permitiría decir, frente a un enfoque semejante, que la ruptura del pacto moral que se firma entre los representantes y los representados es inaceptable. Llamar «supermayoritario» a un sistema que autoriza este tipo de conductas podría ser considerado irónico, si no fuera por las desgraciadas consecuencias que este tipo de análisis admiten.

iii) Lujambio defiende, con especial énfasis, la práctica del llamado «voto retrospectivo», y con dicha defensa pretende mitigar mis preocupaciones ante (lo que yo describo como) la falta

³ Entiendo que la posición de Lujambio contradice el sentido original de la idea de «poder contramayoritario», explicitada por Alexander Bickel en su trabajo *The Least Dangerous Branch* (Indianápolis, 1978).

⁴ Obviamente, aquí entra un debate crucial sobre el significado de la idea de democracia. Contra la idea implícitamente «pluralista» defendida por Lujambio, tiendo a defender otra basada en la idea de la discusión pública. Más adelante, hago algunas breves consideraciones al respecto, y cito parte de la bibliografía que puede consultarse para su precisión.

de mecanismos que aseguren la responsabilidad de los representantes. En su defensa, Lujambio deja entrever con más claridad que nunca la visión normativa que defiende y que, a mi entender, resulta completamente implausible.

El «voto retrospectivo» vendría a ser la práctica por la cual «el electorado decide *ex-post* si el representante satisfizo o no su interés» y, luego, decide refrendar o no el «mandato» a sus representantes. En opinión de Lujambio, éste es el modo en que las democracias resuelven el problema de la «responsabilidad». A mi modo de ver, Lujambio debió haber calificado su afirmación de la siguiente manera: la práctica del «voto retrospectivo» es el modo en que las visiones pluralistas y elitistas de la democracia resuelven los problemas de *accountability*. Autores conservadores como William Riker pueden defender hoy este tipo de posturas elitistas, que reducen la democracia a un sistema en donde la discusión pública y la participación popular son vistas como «problemas» que deben combatirse. Esta visión es la que defendió Edmund Burke en el siglo XVIII; y es la que, más contemporáneamente, distinguió a («el primer») Robert Dahl, o a Joseph Schumpeter⁵.

Lujambio parece compartir este tipo de convicciones, aunque no lo señale de manera expresa. También, con los dos últimos autores mencionados, parece compartir el severo defecto de pasar de juicios descriptivos a juicios normativos.

Finalmente, de más está decir que rechazo la visión de la democracia defendida por autores como los aquí mencionados; y me inclino por una postura opuesta, que denominaría «democracia deliberativa» o «democracia como imparcialidad». Esto es, una concepción que justifica la democracia a partir de las virtudes del diálogo o la discusión que deben estar implícitos en los procedimientos democráticos. Aquí, las preferencias de los individuos no son consideradas como prepolíticas, como «dadas», sino que aparecen sujetas al debate colectivo. El objetivo de la política, entonces, no es meramente el de implementar aquellas

⁵ Ver, por ejemplo, William Riker, *Liberalism against Populism* (San Francisco, 1982); Joseph Schumpeter, *Democracy, Capitalism, and Socialism* (New York, 1976); y Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (University of Chicago Press, 1963).

preferencias sino, muchas veces, es el de transformarlas a través de la deliberación⁶.

iv) A mi preocupación por la dificultad de «dilucidar» la voluntad popular a través del voto, Lujambio responde diciendo que los mandatos populares son «naturalmente» confusos. Pero, ¿qué es lo que quiere decir Lujambio, con esta observación? En mi opinión, Lujambio da aquí una nueva muestra (no explicitada) de su particular concepción normativa. Y hace evidente, otra vez, la implausibilidad de la misma. De acuerdo con Lujambio, el hecho de los mensajes populares confusos «no tienen solución». En cambio, a mi entender, el problema de la «vaguedad del lenguaje» en política tiene algunas salidas, y todas se vinculan con la noción (arriba mencionada) de la democracia como diálogo o discusión. Cuando se parte de este punto de vista normativo, la idea es que se puede precisar enormemente el «contenido» de los mandatos ciudadanos, a través de la confrontación de puntos de vista; la apertura de foros de debate público (ya sea en medios televisivos, en *town meetings*; etc.); la promoción de encuentros entre quienes van a decidir y quienes van a verse afectados por tales decisiones (así, típicamente, en las llamadas «audiencias públicas»); etc. Si un representante no entiende lo que le dicen sus electores, debe tener la oportunidad de volver a escucharlos. Si un elector cree que su representante no lo entiende, debe tener la posibilidad de hacerlo saber. Pero, claro, esto no ocurre si la democracia se reduce al sólo hecho de votar; si los medios de comunicación hablan con «una sola voz»; o si aquellos que no tienen recursos, directamente, quedan marginados de la escena política. Entonces, nos quedamos frente a mensajes aparentemente indescifrables; representantes con mandatos «incierto»; y un sistema institucional abierto a la arbitrariedad de los dirigentes.

⁶ Dentro de los límites de este trabajo, no puedo extenderme sobre este concepto. Bibliografía al respecto puede encontrarse, por caso, en los trabajos de Joshua Cohen, «The Economics Basis of Deliberative Democracy», *Social Philosophy and Policy* (1989) 2:25-51, y «An Epistemic Conception of Democracy», *Ethics* 97, octubre, 1986; Carlos Nino, *The Ethics of Human Rights* (Oxford U.P., 1991); Cass Sunstein, *The Partial Constitution* (Harvard U. P., 1993); Jürgen Habermas, *Conciencia moral y acción comunicativa* (Barcelona, 1985); Bruce Ackerman, *We the People: Foundations* (Belknap Press of Harvard U. P., 1991); etc.

v) Otra de las preocupaciones de Lujambio es la de analizar casos particulares de sistemas «contramayoritarios». En su opinión, mi análisis se despreocupa de toda necesaria ejemplificación.

Comparto la preocupación de este autor, en cuanto a que los ejemplos ayudan, y permiten clarificar nuestras exposiciones. Sin embargo, la intención de mi trabajo no era la de examinar mecanismos o casos concretos (para distinguir por ejemplo, organizaciones institucionales «contramayoritarias» de otras que lo son en menor grado). Mi preocupación era más general, y consistía en remarcar que el sistema representativo tal como hoy lo conocemos, se encuentra fundado en principios elitistas. Luego, el hecho de que en algunos países latinoamericanos existan sistemas unicamerales; o que en otros nunca hayan existido las elecciones indirectas; etc.; no nos aporta demasiado. Quiero decir, la presencia de algunas instituciones (aparentemente) «no contramayoritarias» no desmienten la persistencia de sistemas contramayoritarios⁷.

vi) Lujambio presenta un error similar al pedirme que compare el sistema institucional latinoamericano con sistemas de tipo parlamentarista. Según él, ésta sería la mejor forma de probar la validez de mis dudosas hipótesis. Pero Lujambio se equivoca,

⁷ Una cuestión más importante, en cambio, es la de precisar cuándo un cierto sistema atraviesa los límites que separan un modelo contramayoritario de otro que no lo es. Obviamente, no podemos esperar aquí respuestas exactas. Sin embargo, en líneas generales, me arriesgaría a decir que un sistema representativo no sería contramayoritario si en él prevalece el principio de que la ciudadanía se autogobierna, dándose sus propias leyes ya sea de modo directo o, a través de sus representantes (en tanto y en cuanto se cumplan ciertas pautas fundamentales). En éste último caso, por ejemplo, la Cámara de Diputados debería aparecer como un órgano deliberativo (mientras actualmente aparece como ámbito de la «negociación» entre intereses diversos); debería ser el centro de la organización de poderes (que hoy se organiza a partir del Ejecutivo); y no debería estar (como sucede hoy) situado bajo la égida del poder judicial en la decisión de cuestiones valorativas (ni necesariamente sujeta a los vetos de una hipotética Cámara de Senadores, en cuestiones que no hagan a problemas federales). Sus miembros, por otra parte, deberían representar efectivamente los distintos puntos de vista existentes en la sociedad: y aparecer siempre como subordinados a la ciudadanía (quien necesitaría tener armas como hacer prevalecer su voz, e impedir el aislamiento de sus dirigentes). Mecanismos de discusión extra-Parlamentaria (como los representados en los E.E.U.U. del siglo XVIII a través de las *town meeting*); de democracia directa; de promoción de las voces minoritarias; etc.; deberían dejar de tener el papel de mecanismos excepcionales que hoy revisten. Ahora bien, no es necesario conocer este tipo de pautas para afirmar que nuestro sistema representativo se encuentra fundado en principios elitistas; más allá de que la enumeración y el análisis particularizado de tales pautas puedan resultar muy ilustrativas.

nuevamente, ya que mi interés no era el de criticar el sistema presidencialista latinoamericano, sino el de objetar el sistema de gobierno representativo. Por ello es que aquella comparación, seguramente, no resultaría fructífera, dado que muchos de los sistemas parlamentarios en cuestión también constituyen sistemas representativos de tipo elitista.

vii) Por último, Lujambio me reclama la presentación de alternativas, a la vez que critica algunas de las sugerencias que presento (no reelección; revocatoria de mandatos; etc.).

En mi opinión, este es un reclamo legítimo, aunque no pertinente respecto de mi trabajo. En él, me propongo señalar los fundamentos elitistas del sistema representativo, y sugerir que tales fundamentos se contraponen a las intuiciones que (según aclaro en el trabajo) asumo como propias de la vida democrática moderna (intuiciones vinculadas con la idea de que todos estamos capacitados para participar en política; la de que todos tenemos derecho a dar nuestra opinión, en cuestiones de interés colectivo; etc.).

De todas maneras, creo que la definición de alternativas es importante, y a ello me he dedicado extensamente en mi trabajo doctoral en Chicago; y en varios escritos posteriores. En lo que respecta al trabajo comentado por Lujambio, allí sólo me dedico a la crítica del elitismo institucional por lo que sólo sugiero, casi al pasar, mecanismos alternativos posibles. Ninguno de ellos, me parece, resulta exento de críticas (de hecho, yo mismo me extendo en ellas, en otro trabajo)⁸. Sin embargo, lo que me interesaba era sugerir que era posible imaginar un sistema institucional alternativo, basado en principios no elitistas.

No quisiera concluir esta muy resumida respuesta, sin dejar de agradecer el escrito de Alonso Lujambio. Espero que mis objeciones a su trabajo resulten meditadas y serias, tal como me parecieron la mayoría de las suyas. En estas líneas me propuse enfatizar las profundas diferencias normativas que separan a nuestros puntos de vista, y que obstaculizan nuestros acuerdos. Los debates que dejamos pendientes, según me parece, son aún más difíciles que los que dejamos atrás.

⁸ Así, en Roberto Gargarella, *Representation and Irrationality. The Philosophical Foundations of the Representative System* (tesis doctoral, Chicago, 1993); o en *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo* (Miño ed., Bs. As., 1995).