

EL DERECHO CONSTITUCIONAL FRENTE A LA LLAMADA "CRISIS DE LA DEMOCRACIA"

Carlos Santiago NINO

1. El derecho constitucional debe recoger las conclusiones de la filosofía política acerca de cuál es la justificación de las principales instituciones sociales, cuáles son sus objetivos legítimos y cuáles son los límites morales que no pueden ser franqueados al perseguir tales objetivos. También el derecho constitucional debe tomar en cuenta las descripciones e hipótesis explicatorias de la ciencia política en cuanto a la funcionalidad o disfuncionalidad de diferentes instituciones respecto de su justificación y sus objetivos. Esta necesaria interrelación disciplinaria no es exclusiva del derecho constitucional, ya que deriva del hecho de que, como lo he alegado en otro lugar, las normas jurídicas no constituyen razones autónomas para justificar acciones y decisiones debiéndose recurrir en última instancia para aplicar o interpretar tales normas a principios de justicia y de moralidad social y, por supuesto, a las hipótesis empíricas que hacen a la posibilidad de satisfacer tales principios. Pero en el caso del derecho constitucional esta dependencia respecto de consideraciones de filosofía y ciencia política se hace más patente debido a que se trata de la reacción de la estructura básica de la sociedad, cuya fundamentación no depende de la de otras instituciones sociales sino directamente de los principios ideales que configuran aquellas consideraciones. Esto quiere decir que el análisis de un tema como el que tratamos aquí —“La democracia y la evolución constitucional iberoamericana”— debe ser hecho en el contexto amplio de consideraciones de filosofía y de ciencia política a que hice referencia.

En ese contexto, una pregunta relevante que quiero considerar centralmente en esta ponencia es *en qué medida nuestras cartas constitucionales, las normas reglamentarias de sus instituciones básicas, y sus interpretaciones jurisprudenciales y doctrinarias son funcionales para la preservación y desarrollo del sistema democrático de gobierno*. Como es obvio, intentaré responder a esta pregunta desde la perspectiva de mi país, la Argentina, y tomando en cuenta especialmente su reciente historia.

Si adoptamos esa perspectiva, hay un hecho social que resulta especialmente notable: la adhesión generalizada hacia la forma democrática de gobierno y hacia el respeto de los derechos humanos que le son inherentes, que se advierte en forma creciente en los últimos años en mi país y, en general, en el sur del continente, aun en aquellos países que están todavía sometidos a dictaduras férreas. Es evidente que esta adhesión está cimentada en parte en la dolorosa experiencia de haber vivido bajo regímenes autoritarios de una crueldad y omnipotencia inauditas. Como dice Alain Rouquier (1985, 302):

...de forma paradójica, las trazas dejadas por los años del régimen militar generan condiciones, por su negación y crítica, para la reconstrucción de la democracia. También en la medida en que se revelan las prácticas represivas del autoritarismo, la sociedad argentina descubre lo que Hannah Arendt llamó la banalidad del mal o el abismo de lo posible en materia de presión política.

Esta revalorización de la democracia que se percibe en forma creciente en los pueblos del sur del continente está, en primer lugar, asociada a su capacidad de constituir el procedimiento más pacífico para la resolución de conflictos sociales y de proveer los resguardos más efectivos para disminuir las violaciones a los derechos individuales básicos. Pero también la revalorización aludida está vinculada a la idea de que la democracia es un instrumento eficaz para producir un mejoramiento de las condiciones sociales de la población, a través de un proceso de modernización de estructuras, de desarrollo productivo y de redistribución del ingreso. En este sentido, hay expectativas impacientes de que la restauración de la democracia debe ir acompañada de un estado de bienestar y justicia social que fue gravemente deteriorado por los regímenes autoritarios precedentes.

Esta creciente confianza en la democracia que florece en países que recientemente han salido o están por salir de regímenes dictatoriales contrasta con el escepticismo respecto de la viabilidad y operatividad de aquel sistema que desde hace aproximadamente una década se expande en los países desarrollados que han vivido ininterrumpidamente en democracia por lo menos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En estos países ya es un lugar común hablar de "la crisis de la democracia" o de "la ingobernabilidad de la democracia". El tema ha dado lugar a una extensa literatura y a incontables reuniones y discusiones.

Creo que es ineludible para nosotros tomar en cuenta las conclusiones y propuestas que resultan de estos estudios, ya que debemos es-

tar prevenidos frente a posibles desencantos y frustraciones de las expectativas que presupone el valor instrumental del sistema democrático, advirtiendo a tiempo eventuales disfunciones y creando, aun mediante reformas constitucionales, los mecanismos necesarios para reforzar la internalización del sistema por la población y su eficacia operativa.

2. Según Norberto Bobbio (1985), la *crisis de la democracia* está determinada por *paradojas* que derivan de los siguientes contrastes: a) el contraste que se da entre las pequeñas comunidades para las que originariamente fue pensada la democracia y las grandes organizaciones; b) el contraste que se da entre la eficacia del control democrático y el aumento desproporcionado de un aparato burocrático que escapa a ese control; c) el contraste que se produce entre la necesidad de decidir que tiene un ciudadano en un país democrático y la exigencia de información especializada y capacitación técnica para resolver responsablemente muchos problemas; d) el contraste que se da entre la autonomía del individuo que está presupuesta en un régimen democrático y el hecho de que un ciudadano en una sociedad de masas está sujeto a todo tipo de influencias. De este modo, dice Bobbio, en las sociedades desarrolladas se producen ciertos efectos que son perversos porque ponen en peligro los presupuestos que son necesarios para que la democracia subsista.

Este análisis de Bobbio se opone marcadamente al diagnóstico de la crisis de la democracia que hace Macpherson (1981). Según este autor, la crisis de la democracia es una crisis de un modelo vigente de democracia, el que llama "modelo de equilibrio" o "modelo elitista pluralista" y cuya mejor descripción teórica se debe a Joseph Schumpeter. Según Macpherson (1981, 95 y ss.), los presupuestos de este modelo vigente son que *la democracia es sólo un mecanismo para elegir dirigentes y no es un tipo de sociedad ni presupone un conjunto de objetivos morales*; que el mecanismo de elección consiste en una competencia entre grupos dirigentes autoelegidos como tales que pugnan por el favor de los ciudadanos haciendo propuestas que éstos seleccionan como los consumidores respecto de los productos que ofrecen las empresas en el mercado; que fuera de esta selección periódica de propuestas, la participación de los ciudadanos en el gobierno no tiene un valor ni siquiera instrumental; que los ciudadanos, como los consumidores, son maximizadores racionales de sus intereses, y que a través de la competencia electoral se logra obtener la satisfacción de esos intereses mediante una eficiente utilización de los recursos políticos. Macpherson sostiene que este modelo democrático se basa en una desigualdad económica que hace que sólo algunos puedan formar parte, directa o indirectamente, de las elites

dirigentes que hacen las propuestas, mientras que los demás deben desempeñar un papel pasivo y apático. Esta apatía es necesaria para contener las demandas de mercaderías políticas, que queda limitada a los dictados de los partidos, y para que puedan satisfacerse prioritariamente las demandas de los grupos elitistas. Aunque Macpherson no es muy claro en su explicación de por qué este modelo entra en crisis, aparentemente ella no responde, como en el caso de Bobbio, tanto en transformaciones de la sociedad que son incompatibles con los presupuestos del modelo (que por cierto son distintos en Macpherson que en Bobbio) sino en un cambio actitudinal que lleva a un sentimiento generalizado de insatisfacción acerca de la desigualdad subyacente al modelo, de desilusión acerca de los logros económicos que se obtienen a través de él, y de disconformidad acerca del rol apático que el modelo signa a los ciudadanos comunes.

Sin embargo, se plantea una *situación teórica paradójica*. Porque hay *pensadores* que parten del mismo presupuesto de Macpherson —el presupuesto de que el modelo democrático vigente exige una contención de las demandas políticas— pero, curiosamente, a diferencia de él, no identifican la *causa de la supuesta crisis de la democracia* con una actitud de insatisfacción por esa contención de demandas; por la limitación de la participación que en su prerrequisito, si no *con la sobrecarga que el sistema democrático padece por la multitud de demandas que surgen de la amplia participación que el sistema permite*. O sea que, mientras Macpherson cree que el sistema democrático actual está en crisis por la disconformidad que provoca la limitada participación y la consiguiente contención de los reclamos propone superar esa crisis con un modelo que permita una amplia participación que dé cauce a más reclamos, los teóricos a que aludo suponen, en cambio, que ese modelo participativo ya está vigente y que él está en crisis precisamente por la sobrecarga de reclamos que genera una excesiva participación.

Este último es el enfoque de los teóricos que han preparado el famoso informe para la Comisión Trilateral. En ese informe de M. J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki se sostiene que *los sistemas democráticos están amenazados por la ingobernabilidad* que resulta de la creciente incapacidad de los gobiernos de satisfacer la multitud de complejas exigencias que se les hace y de controlar el enorme aparato burocrático que deben montar en su intento fallido de ofrecer tal satisfacción, aparato que a su vez tiende a excluir la responsabilidad por los actos de gobierno y, por consiguiente, a deteriorar el consenso que es esencial para el sistema democrático. Crozier sostiene que los síntomas de la crisis de las democracias europeas están constituidos por la men-

cionada sobrecarga de las exigencias que se hace a los gobiernos, la falta de control sobre los burócratas que deben aplicar las decisiones y la ampliación del escenario en el que deben tomarse decisiones al producirse la integración europea, lo que multiplica los problemas anteriores. Entre las causas de la crisis menciona el enorme incremento de la interacción social, el impacto de la crisis económica, el lapso de las instituciones tradicionales, las perturbaciones producidas en el mundo intelectual, el abuso de poder de los medios de comunicación, y el cuestionamiento de ciertos valores y creencias básicos. Huntington, a su vez, señala que el aspecto central de la crisis en Estados Unidos está dado por un enorme aumento en la actividad gubernamental que está acompañado por una declinación en la autoridad del gobierno, la que está causada por factores tales como el desafío a la autoridad que implica el igualitarismo, la disminución de la fe y confianza pública, la decadencia del sistema de partidos, la inestabilidad en el equilibrio de poder entre el gobierno y la oposición, incluyendo a la prensa, etcétera.

El remedio que propone el informe a la Comisión Trilateral para encarar la crisis de la democracia está claramente expuesto por Huntington, y consiste en moderar los excesos de democracia, reforzando el principio de autoridad y limitando la participación y las consiguientes demandas; según este autor, si bien la democracia es un valor, no siempre un valor se optimiza cuando se maximiza.

Esta conclusión es enfrentada por Ralf Dahrendorf. Sostiene este autor que frente a los peligros mencionados, a los que él agrega el crecimiento de las corporaciones, debe evitarse caer en la tentación de retroceder en los derechos y beneficios de la gente que han llevado a la situación actual, o sea la tentación de suponer que lo que se necesita es un poco menos de educación, un poco menos de libertad de expresión, un poco más de disciplina, un poco más de desempleo. Cree Dahrendorf que no se puede hacer retroceder la rueda de la historia hacia un mundo menos civilizado y que la solución está en aprovechar la flexibilidad de las instituciones democráticas para buscar mecanismos de equilibrio.

Norberto Bobbio también critica la solución del problema de no poder dar respuesta a las demandas sociales mediante la represión de las demandas. Esta es la solución autoritaria, mientras que la solución socialdemócrata es la de aceptar el desafío de tales demandas a través de una más eficiente organización de los servicios. Es cierto —dice Bobbio— que tales servicios están en crisis, pero ello no es motivo para suprimirlos. El problema que enfrenta el Estado democrático moderno no es un exceso de poder, sino un defecto o debilidad en el ejercicio de ese poder.

De modo que aquí se enfrentan no sólo diagnósticos diferentes acerca de cuáles son las causas de la crisis de la democracia —descontento producido por desigualdades en la participación y en la satisfacción de demandas, por un lado, excesiva participación y sobrecarga de demanda, por el otro— sino también terapias opuestas —más participación y más servicios para satisfacer demandas, por un lado, y menos participación y una retracción de la actividad estatal, por el otro—. Estas diferencias —sobre todo en lo que hace a la terapia— son parcialmente valorativas. Si, como decía Al Smith, "la única cura para los males de la democracia es más democracia" o si, como sostiene Huntington, lo que se necesita es una moderación de la democracia, depende de la justificación moral de este sistema de gobierno. De acuerdo a cuáles sean los valores que fundamentan la legitimidad de la democracia ellos se verán o no frustrados si se limita o se amplía la participación de la población en la discusión y toma de decisiones. Esto tiene que ver con el planteo de Macpherson en el sentido de que la democracia no es sólo un sistema de gobierno sino también un tipo de sociedad y un conjunto de objetivos morales; de la elucidación de este punto dependerá también el camino que deberá tomarse para salvaguardar la democracia. Por otra parte, si el Estado deberá contraer o expandir sus servicios es una cuestión que deriva de la justificación de la organización política y de sus funciones. Todos estos temas dependen de consideraciones de filosofía política. Trataré de hacer un examen necesariamente breve, de esas consideraciones, ya que las conclusiones que se puedan inferir son sumamente relevantes para determinar qué tipo de modificaciones deben introducirse en las normas y las prácticas constitucionales de nuestros países para fortalecer las instituciones democráticas.

3. Es necesario que exponga muy sucintamente algunos principios de una concepción liberal de moralidad social y la forma en que estos principios, según creo, pueden ser justificados, ya que de tales principios y procedimientos pueden inferirse respuestas para las preguntas planteadas.

La justificación moral de una institución o forma de organización —como es el Estado o la democracia— debe hacerse en el contexto de una práctica social que existe en casi todos los grupos humanos: la práctica del discurso o de la argumentación moral. Esta práctica tiene ciertas propiedades estructurales o funcionales que son las que determinan la validez de cualquier proposición justificatoria que se hace en ese contexto.

Una de esas propiedades está dada por el hecho de que el discurso moral está dirigido a obtener consenso, o sea la libre aceptación de los

mismos principios de conducta. Es a través de este consenso que el discurso moral satisface su función social de disminuir los conflictos y facilitar la cooperación.

Si el objetivo inmediato de la práctica del discurso moral es la obtención de consenso, la participación genuina y honesta en él implica la aceptación de una norma: la que establece que la autonomía moral de la gente —que está dada por la libre aceptación de principios para guiar la conducta— es algo valiosa.

De esta norma básica, que aceptamos implícitamente cuando participamos en el discurso moral, derivan una serie de reglas, las que prohíben las acciones que afectan la autonomía de la gente, o sea su capacidad de elegir principios y valores morales: es posible mencionar entre esas reglas a las que prohíben matar, lesionar, violar, etcétera.

Pero de la mencionada norma básica derivan no sólo estas prohibiciones sino también la permisión de imponer tales prohibiciones, mediante la coacción. Esto es así porque, aunque la imposición en cuestión restringe, como es obvio, la autonomía moral de la gente (ya que impide que los individuos tengan la oportunidad de elegir libremente una norma como la que prohíbe matar), si aquellas prohibiciones no fueran impuestas, la autonomía moral de la gente se vería lesionada aun en grado mayor: por ejemplo, un hombre muerto no está en la mejor condición posible para elegir principios morales.

Esta razón para imponer reglas morales, que se deriva de la rama básica del discurso moral, se refiere sólo a aquellas reglas que prohíben conductas que afectan la autonomía de terceros. Y se aplica, en cambio, a aquellos *standards* morales que prohíban la acción por los efectos en el carácter moral o en el bienestar del propio agente, o sea los *standards* que pertenecen a la cual puede denominarse "moral personal", por oposición a la "moral interpersonal". Desde que la imposición de estos *standards* —los ideales de excelencia o virtud personal— lesiona la autonomía moral de la gente sin la contrapartida de una protección mayor a la misma autonomía moral, de esto se infiere que no debe interferir con la libre elección de *standards* de moral personal y de los planes de vida que son su consecuencia. Este es el principio de autonomía personal, que confiere valor a la libre elección y materialización de aquellos modelos de virtud o planes de vida proscribidos por el Estado.

Este principio es de tipo agregativo, ya que valora la autonomía personal y prescribe su maximización con independencia de la forma en que ella está distribuida entre los miembros del grupo social. Sin embargo, el punto de vista que debemos adoptar en la argumentación

moral tiene que tomar en cuenta el hecho de que los individuos son unidades independientes y separadas y, por lo tanto, no es moralmente indiferente la distribución entre ellos de cargas y beneficios, obligaciones y derechos. Si imponemos sacrificios a un individuo para que otro se beneficie en una medida mayor, estamos usando al primero como mero medio en beneficio del segundo. De aquí se infiere el principio de inviolabilidad de la persona, que estipula, en una primera formulación, que la autonomía de un individuo no puede ser restringida por la sola razón de que así se incrementa la autonomía del otro individuo. Pero esta formulación del principio de autonomía es sólo posible si adoptamos el primer juicio liberal conservador —implícito en autores como Nozick, de que la autonomía de la gente se afecta sólo por actos positivos. Si aceptamos, en cambio, que también puede afectarse por *omisión* —o sea por no proveer los recursos para que la gente pueda elegir y materializar planes de vida— entonces esa formulación del principio lo hace prácticamente inoperante ya que hay múltiples situaciones en las que cualquier cosa que hagamos u omitamos implica restringir la autonomía de alguien para aumentar la de otro. Frente a las alternativas de abandonar este principio, quedándonos sólo con el que dispone una maximización agregativa de la autonomía o la de concluir que la autonomía se lesiona sólo por actos positivos, está la alternativa más plausible de preservar en toda su amplitud el principio de inviolabilidad de la persona dándole una formulación igualitaria: la que sostiene que la autonomía de alguien no puede ser restringida para que otro tenga una autonomía *mayor* a la de él, o, lo que es equivalente, que debe siempre procurarse expandir la autonomía de los menos autónomos.

De esta formulación del principio de inviolabilidad de la persona se infieren no sólo deberes negativos sino también deberes positivos relevantes para nuestro tema. En primer lugar, el deber de contribuir al establecimiento de un monopolio de la coacción, de modo que ésta se use sólo para imponer las normas morales interpersonales que derivan del principio de autonomía. De esto resulta una justificación del Estado que está vinculada a la preservación de los derechos básicos de los individuos. En segundo lugar, también se infieren deberes positivos de contribuir, directamente o a través del Estado, a que todos tengan los medios necesarios para un goce igualitario de la autonomía. Esto implica que una organización estatal legítima debe servir de vehículo para distribuir entre los individuos los recursos que permiten un ejercicio efectivo igualitario de los derechos básicos. Por lo tanto, contrariamente a lo sugerido por algunos autores que han escrito sobre la crisis de la democracia, el Estado no puede desconocer demandas moralmente legí-

timas y, como sostiene Bobbio, debe reorganizar y fortalecer sus servicios para satisfacerlas.

Pero, como hemos visto, se ha sostenido que tal sobrecarga de demandas, con el consiguiente agigantamiento del aparato burocrático y la falta de control sobre éste, puede poner en peligro la estabilidad del sistema democrático de gobierno. ¿Es este un riesgo que estamos moralmente obligados a correr por tener los derechos protegidos por tales deberes positivos un valor superior al de la democracia?

Como se sabe, se han ensayado diversas justificaciones de la democracia, que han encontrado diversas objeciones. Por ejemplo, la que está fundada en la soberanía o el autogobierno del pueblo (que es una derivación del principio de autonomía) y que enfrenta el obstáculo de que no permite justificar la sujeción de la minoría a los dictados de la mayoría. O la que se apoya en el consentimiento de los gobernados, a lo que se opone el hecho de que para que alguien consienta válidamente ciertas obligaciones (como la de obedecer las leyes) debe verse eximido de esa obligación si no consiente.

Pienso que estas objeciones pueden superarse si justificamos a la democracia sobre la base de que ella es una forma organizada o regimentada del discurso moral, con el que guarda una analogía estatual. Como dije, el discurso moral es una práctica que tiende a disminuir los conflictos y facilitar la cooperación a través del consenso, o sea la aceptación unánime de los mismos principios de una conducta. Si bien esta práctica es muchas veces efectiva, en otras oportunidades es inoperante, entre otras cosas, porque es necesario tomar una decisión en cierta oportunidad relevante, si no se quiere tomar una decisión implícita en favor del *statu quo*. Para resolver esta inoperancia es que se decide fijar un límite para la decisión y al hacer esto es que *debe reemplazarse el requisito del consenso unánime por el de acuerdo mayoritario, ya que de lo contrario la minoría tendría un poder de veto; éste es el procedimiento democrático de toma de decisiones*. En la medida en que este procedimiento se aparta de las condiciones del discurso moral originario, las conclusiones que se obtienen a través de él tienen sólo una validez *prima facie* tanto más débil, en cuanto el apartamiento sea mayor. La democracia representativa implica otro paso más allá del discurso moral originario, ya que supone delegar en otros para que ellos prosigan la deliberación que el representado encaró hasta cierto punto y que no puede proseguir por falta de tiempo o de conocimientos técnicos. Dado que la validez *prima facie* de las decisiones democráticas tendrán mayor peso en la medida en que el alejamiento del discurso moral originario es el estrictamente necesario para preservar su opera-

tividad, ello implica que debe maximizarse en lo posible las condiciones de la discusión racional, la libertad de expresión de las partes, la igualdad de considerar de todos como posible fuente de argumentos, la imparcialidad en el examen de los intereses en juego, el acceso a toda la información relevante, etcétera.

Esto implica que hay derechos básicos cuya preservación es necesaria para que las conclusiones del procedimiento democrático sean válidas, y que, por lo tanto, no están sometidos a esas mismas conclusiones. Esto no parece ser el caso de los derechos protegidos por deberes positivos, ya que, salvo por los más elementales, su pleno goce no es un prerrequisito de la discusión racional. Por lo tanto, la satisfacción de tales derechos, por más moralmente obligatoria que sea, no tiene procedencia sobre la estabilidad del sistema democrático de toma de decisiones.

Sin embargo, este posible conflicto entre la satisfacción de demandas mediante recursos que debe proveer el Estado y la preservación de la democracia no se produce en forma directa, ya que ambos fines apuntan en la misma dirección: *la expansión de la democracia supone ampliar las oportunidades para que la gente pueda discutir y decidir por sí misma las normas jurídicas que deben dictarse; esta participación extiende la posibilidad de que los ciudadanos hagan saber sus necesidades que deben ser satisfechas por el Estado.*

De modo que de la precedente justificación del Estado y de la democracia surge cuál es la dirección que estamos moralmente obligados a adoptar frente a la posible crisis de la democracia: la que señalaban Macpherson, Dahrendorf y Bobbio de profundizar la democracia y la justicia social. Si, en cambio, restringiéramos, como lo sugiere el informe a la Comisión Trilateral, la participación y la discusión en el proceso de toma de decisiones, corremos el peligro de quedarnos con algo tan moralmente empobrecido que no vale la pena preservar: un procedimiento de decisión tan alejado del discurso moral originario que la validez de sus resultados tiene una enorme precariedad; y un aparato coactivo puesto sólo al servicio de derechos tan limitados que su legitimidad se hace sumamente endeble.

Claro está que *el concluir que estamos moralmente obligados a ir en una dirección de mayor participación y mayor solidaridad social a través del Estado sólo nos indica la meta pero no cómo llegar a ella*, puesto que puede haber obstáculos empíricos en el camino que incluso, como sugieren los estudios aludidos, nos pueden hacer retroceder más atrás del punto en que pretendimos avanzar. Sin embargo, esto si bien es importante es una cuestión técnica, y es posible suponer que no hay

límites a la imaginación de mecanismos y remedios técnicos (entre los que están posibles reformas constitucionales) para superar los obstáculos aludidos.

Sin embargo, las consideraciones precedentes de filosofía política sirven también para descartar algunas posibles vías de acción para prevenir o superar la crisis de la democracia.

Por ejemplo, frente al hecho de que las democracias actuales se ven presionadas por grandes corporaciones que representan diversos intereses (sindicatos, asociaciones empresarias, fuerzas armadas, etcétera) muchos han propuesto algún tipo de institucionalización de esas corporaciones para canalizar sus reclamos. Se ha propuesto, así, la creación de *Consejos Económico-Sociales* u otros mecanismos similares. Sin dejar de reconocer la realidad de estas entidades y la necesidad de encauzar de algún modo sus reclamos, creo, sin embargo, que *hay que precaverse contra una desnaturalización de democracia que puede estar implícita en este tipo de propuesta*. Si concebimos a la democracia como una forma organizada de la discusión moral, advertimos que ésta no es un mero campo de pugna y composición de nudos intereses, tal como la describen autores como Schumpeter. Si bien es indudablemente cierto que detrás de las propuestas que se hacen en la arena democrática hay intereses individuales y sectoriales, esos intereses deben presentarse como legítimos y fundarse en argumentos morales. Lo que debe presentarse en la elección de la gente son distintos principios de moralidad social que determinan diversos modelos de sociedad. Aunque los dirigentes presenten propuestas que beneficieren a ciertos sectores económicos o sociales (que efectivamente pueden estar detrás de aquéllos) están obligados a presentar sus propuestas como legítimas o aceptables desde un punto de vista imparcial que tome en cuenta los intereses de todos por igual.

De aquí se infiere que *tampoco es plausible un modelo participativo* (como el 4A de Macpherson *que excluya a los partidos políticos o a todos los partidos menos uno*. Si lo que está en discusión en el proceso democrático son diversos principios de moralidad social, son imprescindibles grupos organizados alrededor de la defensa de diversos principios ideológicos o modelos de sociedad, de modo de ampliar las posibilidades de opción y hacer ésta más libre y consciente.

Por último, debe también evitarse caer en la tentación de prevenir la crisis de la democracia adoptando oficial y colectivamente algún objetivo místico que movilice a la gente como puede ser un ideal de excelencia humana. Ello implicaría abrazar un perfeccionismo que infrin-

giría el principio de autonomía personal que hemos mencionado y que forma parte del marco moral de la democracia.

4. Déjenme terminar con una breve referencia a algunas proyecciones de estos problemas en la flamante experiencia constitucional argentina.

Hay una creciente convicción en la Argentina de que uno de los posibles factores causales de la debilidad de regímenes democráticos en el pasado está constituido por la falta de identificación de la población con los procedimientos y sus resultados, debido al carácter esporádico de su intervención en tales procedimientos y a la excesiva mediación entre tal intervención y aquellos resultados. De este modo, la gente no internaliza como propias las normas restantes del proceso democrático, y las interrupciones de ese proceso no implicaron cambios inmediatos y evidentes en la vida cotidiana de la gente (a diferencia de lo que ocurriría en países de democracia acendrada, en los que un golpe de Estado implicaría una alteración de la vida diaria, al cancelar la participación directa de los ciudadanos en una serie de instituciones y organismos).

Por lo tanto, *se ha tomado conciencia, en primer lugar, de que es necesario, además de intrínsecamente valioso por lo que vimos antes, extender las oportunidades para la participación directa de la población en la decisión de algunos problemas cruciales.* Esto ya se ha ensayado en la Argentina con la *consulta popular* convocada para decidir la aceptación de la propuesta papal para resolver el conflicto con Chile por el Canal de Beagle. Esta consulta debió enfrentar algunos problemas constitucionales ya que el artículo 67, inciso 19 de la Constitución Argentina, establece que es facultad del Congreso aprobar tratados internacionales, el artículo 1o. establece que el gobierno nacional es de carácter representativo, y otro artículo estipula que el pueblo no delibera ni gobierna si no es por medio de sus representantes. Sin embargo, la posición del Poder Ejecutivo *fue que la consulta era legítima* ya que se trataba de un procedimiento preparatorio de la propia facultad de la administración de firmar tratados de paz con potencias extranjeras (artículo 86 inciso 14), y que, *el carácter no obligatorio para los ciudadanos de la consulta y el hecho de que sus resultados no eran vinculantes para ninguno de los Poderes del Estado hacia que éstos conservaran en plenitud sus atribuciones constitucionales.* Sin embargo, es *plausible pensar que en una futura reforma constitucional debe incluirse la posibilidad de convocar a plebiscitos obligatorios para ciertas cuestiones de trascendencia social.* Debe preverse también —a través de reformas de constituciones provinciales que no incluyen este mecanis-

mo— que pueda convocarse a plebiscitos no sólo en el nivel nacional sino también en el provincial y local.

Pero, en segundo lugar, esa participación directa debe tener un carácter más continuo y cotidiano. Para ello es necesario descentralizar los organismos de decisión, de modo que éstas se tomen en ámbitos más inmediatos a los ciudadanos afectados por tal decisión, y éstos puedan participar más activamente en la discusión y en el procedimiento que conduce a ella. Para esto se está estudiando en la Argentina fortalecer el poder de decisión de los municipios, lo que requiere reformas de algunas constituciones provinciales, que concentran un poder excesivo en el gobierno de la provincia (aunque las constituciones provinciales más modernas prevén una considerable autonomía municipal). En el caso de la enorme ciudad de Buenos Aires, una futura reforma constitucional debe prever que el intendente sea electo y que las facultades que ahora tiene el Congreso nacional como legislatura local de la capital federal, pase al Consejo Deliberante. Pero también es necesario descentralizar algunas decisiones importantes adjudicándoselas a consejos barriales, que ahora existen pero son casi inoperantes. Recientemente, el Poder Ejecutivo ha vetado una ley del Congreso por entender que ella convertía a los miembros de estos consejos barriales en cuasi funcionarios públicos (al darles sueldo, jubilación, inmunidades e incompatibilidades con otros trabajos), en lugar de ser cargas públicas para las que son electos periódicamente los vecinos más representativos, sin abandonar sus tareas habituales.

Esta participación directa de los ciudadanos en decisiones que los afectan directamente debería extenderse a ámbitos tales como escuelas, hospitales públicos, etcétera. Pero para prevenir la sobrecarga de demandas insatisfechas que esa participación implica es necesario respetar ciertos prerequisites: En primer lugar, la participación no debe ser sólo en la discusión sino también en la decisión. Ello implica que debe descentralizarse la posibilidad de decidir cuestiones como la contratación de personal o la adopción de programas de estudios, que en la Argentina está enormemente centralizada (con la rigidez e inconveniente uniformidad que ello implica). En segundo lugar, debe proveerse a esos órganos participativos de los necesarios recursos económicos para que sus decisiones sean efectivas.

Pero no sólo debe promoverse la participación directa de la población en la toma de decisiones sino también en el control de la administración. Recientemente, la Cámara de Senadores del Congreso Nacional argentino sancionó un proyecto de ley creando la institución del defensor del pueblo u ombudsman, o sea un delegado parlamentario encargado

de controlar las irregularidades e ineficiencias de la administración pública. También el Consejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires estableció un defensor del pueblo de carácter municipal. La primera de estas instituciones, que todavía no fue aprobada por la Cámara de Diputados, es de *dudosa constitucionalidad, dado que nuestra Constitución establece un régimen presidencial —que incluye el atributo del presidente de ser el jefe de la administración (artículo 86 inciso 1o.)— que se vería desnaturalizado si el Parlamento, por medio de un delegado, fiscalizara todos los actos que son discrecionales del poder administrador*. Por otra parte, no se puede ser muy optimista respecto de la eficacia de un funcionario que concentre todas las quejas contra una administración extraordinariamente deficiente. *A cambio de ello se podría prever un sistema de órganos de contralor independientes en las distintas dependencias públicas y empresas del Estado, en los que participen los propios vecinos, usuarios o consumidores.*

También debe preverse alguna forma de participación y contacto directo de la gente con la administración de justicia, que en nuestros países se ve como algo remoto, enigmático e inaccesible, a lo que sólo pueden llegar los iniciados en el rito y los que pueden pagar sus servicios. En el seno del Poder Ejecutivo de la Argentina se está estudiando un proyecto de justicia barrial para contravenciones y pequeños reclamos civiles, y comerciales, con un procedimiento informal y sin asistencia letrada. Se prevé un trámite previo de conciliación frente a un árbitro que será un vecino lego. Hay alguna sugerencia también de poner en vigencia, de alguna forma u otra, la norma constitucional que establece el juicio por jurado (artículo 67 inciso 11) y que nunca tuvo aplicación. Dada la falta de tradición de funcionamiento de jurados del tipo anglosajón, habría que pensar variantes, como la del eslatinado alemán.

En un futuro mediato también habrá que ver la forma de hacer efectiva la cláusula constitucional (artículo 14 bis) que prevé *la colaboración de los obreros en la dirección de las empresas*, por lo menos en el ámbito estatal.

A medida que se pongan en práctica estos mecanismos de descentralización del poder de decisión y de participación directa de la población en los procedimientos de discusión, decisión y control, se podrá reconocer en forma explícita la facultad del Poder Ejecutivo de legislar cuando hay razones de necesidad y urgencia, sin temor de que esto implique asumir poderes excesivos. Recientemente se puso de manifiesto en la Argentina la necesidad de alguna facultad de esta índole cuando el Poder Ejecutivo debió dictar una reforma económica —que

incluía un cambio de moneda reservado por la Constitución al Congreso (artículo 67 inciso 10)— ya que era materialmente imposible diferir tales medidas a un debate parlamentario (era necesario actuar en forma sorpresiva para que los operadores económicos no adoptaran precauciones inflacionarias).

Algunas de estas medidas requieren reformas constitucionales —adoptando normas que ya existen en otras constituciones iberoamericanas; otras, en cambio, requieren sólo poner en práctica cláusulas de la Constitución vigente o dictar leyes nacionales y provinciales. En cualquier caso, ellas exigen un profundo debate en el ámbito de la teoría del derecho constitucional y de la filosofía y ciencia política.

Como elemento para tomar en cuenta en ese debate se puede sugerir como conclusión que frente a las terapias distintas para prevenir una eventual crisis del sistema democrático de gobierno, hay consideraciones morales que favorecen la política de descentralizar el aparato burocrático y acentuar la participación y el control directo de la población en él para satisfacer las demandas sociales en lugar de reprimirlas y para promover la militancia democrática en vez de la apatía de la mayoría de la población.