

# Breves reflexiones sobre la democracia y el Congreso

Juan H. Estrada \*

Tenemos la convicción de que no se valora adecuadamente lo que no se conoce, y que la mejor manera de que la ciudadanía sepa con qué instituciones cuenta, qué significan, cómo funcionan y por qué, es hacerlas conocer. Ese es el camino para que se las valore y, también, para adquirir una mayor capacidad de análisis y de crítica de esas mismas instituciones y de sus protagonistas. Estamos convencidos, como ya se ha dicho en infinidad de oportunidades, de que el peor gobierno democrático es siempre mejor que la más excelente dictadura. Pero nuestro propósito, nuestra guía en estos quehaceres, debe consistir en un perfeccionamiento indefinido de la democracia, lo cual, en los tiempos que vivimos, no puede circunscribirse estrictamente a los mecanismos políticos, ya que eso solo cubre apenas un aspecto muy parcial de la realidad. Hoy, después de las terribles experiencias que ha vivido la humanidad durante el siglo XX, es absurdo pretender desentenderse de la problemática integral del hombre y de los pueblos. Quienes así piensan y actúan están desafiando a la historia, están desafiando al futuro de todos y están desafiando a su propio futuro. Los conceptos de justicia social, de igualdad entre los hombres y entre los pueblos, el respeto a la vida, a todo derecho humano explicitado o no en los innumerables tratados y convenciones internacionales, no son ni pueden ser ajenos a nuestras preocupaciones, a nuestros propósitos, a nuestros fines. “La lucha por la democracia se cumple... simultáneamente en el terreno de la moral, en el campo del derecho y en la esfera económica. Estos tres ámbitos están íntimamente interrelacionados. El combate se realiza cada día en todos los frentes. Es éste el drama más importante de nuestro tiempo. *Todos somos igualmente responsables por su resultado. No es sólo nuestra libertad la que está en disputa, sino también el sueño de una sociedad más feliz y más justa*”<sup>1</sup>.

No obstante contar con afirmaciones tan rotundas y convincentes, nadie puede sostener con certeza que la democracia habrá de sobre-

\* El autor es secretario general de la UNLM.

1. Alf Ross, *¿Por qué democracia?*

vivir a sus victorias. El fin del régimen soviético, la caída del muro de Berlín y de las dictaduras latinoamericanas han favorecido mucho más el triunfo de la economía de mercado que el de la democracia. Todos cuantos identificaron economía de mercado, democracia política y tolerancia cultural en el mismo ámbito general de la modernidad, no han advertido que así destruyen la base principal de la idea democrática, que es la afirmación de un sistema de libertad, creado libremente, por encima del orden económico y social, que es, en sí mismo, desigual. El voluntarismo político, que profesa esa visión de las cosas, ha generado toda clase de totalitarismos y regímenes autoritarios, lo que lleva a muchos a pensar que es democrática la sociedad que limita las intervenciones del Estado y alienta los movimientos ideológicos a favor del libre juego de variados intereses, a los que beneficia más esa permisividad que la existencia de principios y reglas.

La desconfianza hacia la política es prácticamente universal. Quienes proclaman con fervor los triunfos de la democracia están, en realidad, celebrando el fin de los obstáculos al libre comercio, la casi desaparición de la política y el triunfo de los poderes económicos, lo que se compadece muy bien con lo construido durante el siglo XX, que ha sido un siglo político por excelencia. Hemos aprendido de esa manera que el capitalismo salvaje de fines del siglo XIX producía menos víctimas que los poderes absolutos que fundaron los "héroes" de la proclamada liberación de una clase o de un país. Pero el tiempo de transición, iniciado a partir de la caída del muro de Berlín, no puede hacerse durar eternamente, por más beneficios que ello reporte a determinados intereses. Ahora es tiempo de reflexionar sobre las condiciones de la libertad política y de la lucha contra la desigualdad y la exclusión, y reflexionar también sobre las nuevas formas de autoritarismo, que hacen tan buena pareja con el liberalismo económico. No se trata de que siempre el designio de quienes se plantean estos interrogantes sea "ir contra la corriente", sino de darse respuestas creíbles y realizables en este mundo irremediabilmente globalizado, incluyendo la pobreza y la marginalidad.

Los episodios que recientemente rodearon los encuentros de las grandes potencias económicas para tratar, precisamente, sobre sus intereses económicos nos están hablando claramente de esa globalización. Para que la lucha que menciona Alf Ross tenga sentido, es necesario, entonces, que compartamos un criterio, una definición de democracia. Lo elemental, que es el poder del pueblo, o sea, el vínculo establecido entre una realidad social, el pueblo y una realidad política, el poder, está fuera de discusión. Es lo que se expresa

cuando se habla tanto de representación cuanto de participación, cuando se sueña con una democracia directa, al estilo de Rousseau, o se opta por una democracia donde la función fundamental la cumplan los partidos políticos, al estilo inglés. Que se afirme que la democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo, o que se opte por la democracia de procedimiento, que asegura la representación de los intereses y la defensa del pluralismo, lo cierto es que tenemos la convicción de que el principio central de la democracia reside en la capacidad de las instituciones políticas para articular la diversidad de intereses y opiniones con la unidad de la ley y del gobierno. Es el régimen político que permite que vivan juntos bajo un mismo sistema jurídico individuos con intereses, creencias e ideologías distintos.

Entendemos que fuera de estos criterios elementales, no hay democracia posible, y para que esto sea así deben darse tres condiciones básicas, sin las cuales la democracia no puede existir. En primer lugar, la limitación del poder del Estado, ya que ningún poder absoluto toma en cuenta la diversidad de intereses y opiniones, dando como resultado la imagen de un pueblo presuntamente feliz que es sólo la imagen del propio Estado satisfecho con su pretensión. El principio de la mayoría y el conjunto de la democracia de procedimiento son absolutamente necesarios en esta limitación del poder del Estado. Otro requisito es la existencia de actores sociales representativos, que posean cierta conciencia de sus intereses comunes. Finalmente, se requiere la conciencia de ciudadanía que determina el reconocimiento de la sociedad política y de sus instituciones representativas, que son específicamente políticas, que no se confunden con las expresiones de intereses corporativos sociales o económicos. Estas condiciones no se suman unas a otras, sino que son los elementos propios de un proceso democrático, o sea, del sistema de mediación entre los intereses sociales y la decisión política. La democracia se basa en un principio universalista, que no es otro que el vínculo de representatividad que liga lo social a lo político, y que puede adoptar diversas formas, pero que no admite una definición de la democracia como puramente institucional o puramente social. El futuro de la democracia está en manos de los actores sociales y de los partidos políticos. Pero este futuro no será realizable mientras no se tome claramente conciencia de las condiciones de existencia de la democracia y no se haya superado la falsa oposición entre las exigencias de la economía mundial y la impostergable concreción de la justicia social. Es en ese punto en el que los objetivos sociales y las limitaciones económicas se presentan como contradictorios y des-

aparece la posibilidad de la democracia. Hay que entender, entonces, que solamente la democracia permite combinar estos elementos contradictorios y generar, para uno y para todos, un espacio de libertad. “Las instituciones democráticas tienen por función mediar en las tensiones y mantener el equilibrio entre las aspiraciones competidoras que son la diversidad y la uniformidad, tanto en lo individual como en lo colectivo, con objeto de reforzar la cohesión y la solidaridad sociales” (décimo punto de la Declaración Universal sobre la Democracia, adoptada por el Consejo Interparlamentario en su 161ª sesión, celebrada en El Cairo el 16 de septiembre de 1997). Churchill dijo alguna vez que la democracia es el menos malo de los sistemas de gobierno, pero también el más difícil, porque exige un delicado equilibrio entre términos opuestos. Procura satisfacer la voluntad de las mayorías sin sacrificar a las minorías, propiciar la igualdad sin ignorar las diferencias, hacer un lugar a la sociedad civil sin desprestigiar el rol del Estado, preservar los derechos del individuo sin descuidar el interés general. Propicia también que los intereses privados interactúen con los públicos sin tensión, rupturas o caídas en la corrupción. En todo esto, sintéticamente expresado, y en todo lo que de ello podemos deducir, consisten los problemas, las luchas y los horizontes que debemos trazarnos para este siglo tan lleno de incógnitas pero, también, tan promisorio en posibilidades y recursos. De nosotros depende. Los argentinos somos parte del problema y debemos ser parte de la solución, comenzando por nosotros mismos.

Para iniciar el camino de las soluciones es que, a nuestro entender, debemos conocer por nosotros mismos y de manera pormenorizada lo que son las instituciones. No cabe duda de que, de todas nuestras instituciones políticas, el Congreso es la de mayor importancia, y no podemos dejar en manos de los presuntos “formadores de opinión” que proliferan por doquier el construir a su antojo la definición de lo que son nuestras instituciones. Vivimos tiempos en que en nuestra sociedad, y no solamente en ella, crece el convencimiento de que la administración pública y los representantes políticos deben tener el contrapeso de entidades independientes, que representen los intereses comunitarios, presionando y controlando a los gobiernos, como lo ha señalado Enrique Saravia, director del Proyecto Regional de Naciones Unidas sobre Reforma del Estado, quien añade: “La eficacia y la propia razón de ser del Poder Legislativo son universalmente discutidas. Las dudas sobre la capacidad de los parlamentos para entablar relaciones de confianza con la ciudadanía y trabajar realmente a favor del bienestar general, se han tornado cotidianas”<sup>2</sup>. Por eso creemos que un aporte para una mayor credibilidad en las instituciones

2. En el prólogo de Gentile, Horacio, *Gestión parlamentaria*, Córdoba, 1996).

puede ser que se las conozca por dentro, cómo actúan, por qué y cuáles son los fundamentos de su actividad. Que se tenga conciencia de que nuestro “contrato social”, es decir, la Constitución Nacional, es la base fundamental de su razón de ser. No son estos tiempos adecuados para ensalzar a las instituciones por sí mismas, porque las instituciones no son sobrenaturales, como no lo somos los hombres. Las instituciones son lo que las sociedades y los hombres quieren que sean.

Estamos absolutamente convencidos de que el Congreso, que el poder representativo diseñado por nuestra Constitución, pese a todos los cuestionamientos de que es objeto y que no ignoramos, es imprescindible e insustituible en un Estado moderno, como pretende ser la Argentina. Para ello, claro está, quienes primero deben estar convencidos de esto son los líderes políticos, los dirigentes de los partidos que, en nuestro país, a partir de 1994, han sido incorporados a la Constitución Nacional y que, en virtud de la legislación vigente, tienen el monopolio de la posibilidad de acceder a los cargos electivos, cualesquiera que éstos sean, dado que solamente a través de un partido político reconocido puede un ciudadano ejercer el derecho de ser elegido, que la propia Constitución le reconoce. Es necesario, entonces, estar muy alertas respecto de los peligros comprendidos en este monopolio, dado que no son lejanas ni sorprendentes las experiencias que se han vivido en tiempos recientes en países como Italia y Venezuela. No creemos que en la Argentina se avecinen crisis de esa naturaleza, como tampoco parecen probables, por ejemplo, en España, aun cuando, de alguna manera, impera allí un bipartidismo de hecho, con ciertos matices. No obstante, nos parece oportuno que tengamos en cuenta una aguda observación formulada por Adam Przeworski y otros en *Democracia sustentable*: “...los pactos son excluyentes: constituyen cárteles de *insiders* contra *outsiders*, cárteles que restringen la competencia, dificultan el acceso y distribuyen entre los socios los beneficios del poder político. *Crean por lo tanto el peligro de que la democracia se convierta en un proyecto privado de líderes de unos pocos partidos políticos y asociaciones corporativistas que extraen beneficios privados y protegen su posición excluyendo al resto de la sociedad.* Por otra parte, si la oposición no se opone, no presenta alternativas (...) la capacidad representativa de las instituciones políticas, su poder para movilizar e incorporar será débil. *La democracia será anémica*”<sup>3</sup>.

Este tema constituye una preocupación que aparece con frecuencia en los análisis que diversos politicólogos realizan acerca de la crisis que se advierte en el sistema de representación política. Se

3. Przeworski, Adam y otros en *Democracia sustentable*, Paidós, Bs. As., 1998, p. 87).

señala como uno de los problemas centrales, precisamente, ese monopolio que ejercen los partidos políticos, destacando los autores, con matices, que es necesario que la sociedad recupere los espacios que ha delegado en esos partidos políticos. La disyuntiva no es de fácil solución, ya que deberá hacerlo precisamente a través de los representantes en el Parlamento, los que, a su vez, responden a los partidos. Se considera que la oferta electoral que formulan es de carácter oligárquico, ya que parte de un monopolio ejercido por elites políticas cerradas y burocráticamente congeladas, las que, sin duda, habrán de oponerse a una modificación de ese *status*.

El sistema de división de poderes nació como resultado de la lucha contra el absolutismo, y ahí radica la razón fundamental por la cual es tan importante el Congreso en los regímenes democráticos modernos, sean parlamentaristas o presidencialistas. Es verdad, como acertadamente lo señaló Maurice Duverger en su clásico *Los partidos políticos*, que la mejor manera de hacer trizas la separación de poderes es contar con una sólida mayoría parlamentaria. Pero, aún con todos estos riesgos y estas limitaciones, nuestra convicción democrática debe culminar necesariamente en una firme defensa de las instituciones de la democracia, y hacia ese objetivo apuntan estas líneas iniciales sobre el papel y la razón de ser del Congreso.