



El referendo de iniciativa gubernamental: ¿Mecanismo de participación directa?

Juan Carlos Arenas G

En el ayer que me tocó, la gente era ingenua; creía que una mercadería era buena porque así lo afirmaba y lo repetía su propio fabricante
Jorge Luis Borges, *Utopía de un hombre que está cansado*

El texto contiene algunos comentarios sobre la situación política del país y a propósito del referendo. Se trata de desarrollar, de manera muy esquemática, una serie de argumentos que pueden sintetizarse en tres ideas: en primer lugar, defenderé que el referendo de iniciativa gubernamental es un mecanismo de participación en el que el papel fundamental lo cumplen los intermediarios políticos. En segundo lugar, procuraré mostrar que, estando en manos de defensores y detractores, el referendo no se sustenta en argumentos esclarecidos y esclarecedores, sino más bien en la utilización de "lemas de campaña" que se proponen movilizar las pasiones y los sentimientos de los electores. En tercer lugar, haré algunas consideraciones acerca de los intereses que se gestionan a través de este mecanismo de toma de decisiones. Y finalmente, en este ensayo se presenta una especie de corolario acerca de las consecuencias de la utilización del referendo en las condiciones sugeridas.

1. El referendo y la participación de los intermediarios políticos

Descrito de manera esquemática el proceso político del referendo ha sido más o menos el siguiente: un punto de arranque constituido por la promesa de Álvaro Uribe de convocar un referendo para la lucha contra la corrupción y la

politiquería promesa cumplida en efecto con el característico rigor horario del Presidente. Luego, se sucede el trámite legislativo del proyecto, en el que la propuesta inicial sufre importantes alteraciones, tanto por las adiciones que el propio Gobierno introdujo a su idea inicial como por las modificaciones debidas a los legisladores. Posteriormente, el paso de la ley a control de la Corte, incluyendo el pronunciamiento del procurador —cuyo concepto solicitaba declarar inexequibles 14 de los 19 artículos del referendo— y los comentarios y especulaciones frecuentes en los medios de comunicación acerca de cómo sería el pronunciamiento de los magistrados. Por último, la decisión de la Corte, que deja con vida 15 artículos del texto aprobado por los congresistas y que abre paso a la pugna por sacar adelante la iniciativa en el terreno electoral, iniciativa que había conservado, finalmente, por lo menos dos núcleos grandes: el fiscal y el político.

Así, el proceso del referendo de iniciativa gubernamental implica el desarrollo de por lo menos tres etapas, en las cuales la participación de los mediadores políticos es ostensible. *La primera fase consiste en la confección de la norma:* en ella la iniciativa está en manos del ejecutivo, el Congreso debe tramitarla y darle forma de ley (procedimiento a través del cual puede introducir modificaciones) y la Corte tiene el papel del control de constitucionalidad, es decir, de contrastar el texto de la ley con la carta política. No debe pasarse por alto que en esta fase se da la participación de grupos de interés que pueden hacerse oír del Gobierno, de los congresistas y de los magistrados. La segunda etapa consiste en la gestión electoral de la iniciativa, promovida por organizaciones políticas (la élite partidista), grupos de interés y medios de comunicación. Por último, en la fase final, el ciudadano-elector, en muchas ocasiones provisto de información precaria, desempeña el papel de convalidar (“sí” o “no”) con su voto una decisión confeccionada por otros.

Si algo puede sostenerse, entonces, del referendo, es que constituye un mecanismo de participación en el que *los mediadores políticos cumplen el papel fundamental, tanto en la confección del texto que será sometido a votación como en la movilización de los electores.* Una y otra cosa no están en manos del ciudadano común, sino que resultan de la interacción del ejecutivo con el legislativo, de la intervención de la Corte Constitucional y del entretejido juego de intereses de los grupos sociales más o menos organizados.

Lo anterior puede verificarse en el compromiso mostrado por diversas organizaciones políticas —ya sea para promover u oponerse— y en el interés

explícito de sectores sociales que han hecho efectiva participación tanto en las audiencias de la Corte como en la gestión electoral del referendo. De un lado el Partido Conservador, el sector uribista de la élite política, la organización Colombianos por el Referendo, entre quienes promueven la movilización favorable al referendo y, de otro, el sector oficial del Partido Liberal, el Polo Democrático Independiente y organizaciones sindicales, entre los que promueven la abstención (sin dejar de contar aquellos que se han declarado en favor de la participación selectiva o negativa en la contienda). La dinámica del referendo, en fin, la determinan intermediarios políticos de diversa índole, que disponen de una variedad de recursos para poner a jugar sus puntos de vista en los distintos momentos por los que atraviesa la iniciativa referendaria.

2. La movilización de los sentimientos y de las pasiones

En nuestro contexto, en la intermediación aludida, ha primado la lógica polarizante de defensores y de detractores del referendo. Puesto en sus manos, el referendo es objeto menos de esclarecimientos racionales y bien argumentados que de *slogans* tendientes a la movilización de las pasiones y sentimientos de los electores. En ese sentido pueden interpretarse tanto las discusiones que han intentado mostrar el proceso bajo la dicotomía referendo o catástrofe¹ y aquellas que discuten el carácter plebiscitario del mismo.

El referendo comporta de este modo un manejo particular de la información, que persigue propósitos de carácter estratégico escasamente dirigidos al esclarecimiento del sentido y las consecuencias que pueden derivarse de las decisiones tomadas a través de aquel instrumento. Sólo a manera de ejemplo citaré un caso paradigmático de lo que acabo de decir.²

-
- 1 Vale decir que el catastrofismo es económico y político. El primero apunta a buscar los efectos de lo que el ex presidente López Michelsen llamó la política de las "faldas asustadas", es decir, la amenaza de que no habría recursos para comprar el mercado en dos meses como forma de presionar la aprobación de ciertas medidas. Por su parte el catastrofismo político explota el "malestar" con los políticos para allegar mayor apoyo a la figura del presidente, muchas veces en desmedro de instituciones como el Congreso o la Corte Constitucional.
 - 2 Estos elementos los retomo de algunas las páginas en internet dispuestas para la publicidad del referendo, entre ellas www.referendo.gov.co, que cuenta con links a varios sitios de la misma índole.

Colombianos por el Referendo es una organización privada en la que sin embargo confluyen apoyos del Gobierno, la dirigencia político-partidista y los grupos de interés económicos que buscan sacar adelante la iniciativa. Para esta organización hay una serie de "razones" por las cuales los electores deben participar diciendo "sí" al referendo.

Ante la pregunta ¿por qué es importante votar el Referendo?, desarrollan una respuesta en tres niveles: en el primero de ellos apelan a la expectativa de la participación directa, oponiéndole los mecanismos de mediación representativa: en sus palabras el referendo es importante "porque es la primera vez que usted puede decidir, en vez de que los políticos decidan por usted".

En el segundo nivel apelan al malestar con los políticos y sus prácticas, así como a las necesidades básicas de una población en proceso creciente de empobrecimiento. En ese sentido afirman que participar es: "la oportunidad de: combatir la corrupción y la politiquería, recortar los gastos del Estado y aprovecharlos mejor, dar mejor educación, acueducto y alcantarillado a más colombianos".

Y en el tercer nivel apelan a la popularidad del presidente: acompañando una imagen de Álvaro Uribe se hace la siguiente afirmación: "Dígale sí al referendo!!! Él [Uribe] está cumpliendo, ahora Colombia necesita que usted también lo haga".

Es decir, estas respuestas resaltan el carácter de apoyo plebiscitario al gobernante, bajo el supuesto de que con el referendo se logran tres propósitos complementarios: el Presidente cumple su programa de gobierno, los ciudadanos hacen realidad su viejo sueño de participar directamente y se da un paso adelante en el desarrollo político del país.

Lo que me interesa resaltar de los tres puntos anteriores es la entronización de los lemas y *slogans* de campaña por encima de consideraciones racionales que evalúen con serenidad las consecuencias de las medidas, esto es, que respondan con fundamento la siguiente cuestión: ¿estas medidas tomadas a través de referendo son beneficiosas, anodinas³ o impertinentes frente al propósito de hacer que funcionen mejor las instituciones democráticas colombianas?

Pero lo que se encuentra normalmente en el debate político es que se elude sistemáticamente la cuestión y se la sustituye por otros imperativos:

3 En el sentido de ineficaces para los propósitos que se traza

En primer lugar se insiste en que “hay que creer en el Presidente y tener confianza en su orientación”. Por ejemplo, para José Obdulio Gaviria —asesor presidencial— no es preocupante “que no se haya leído el texto completo porque si a la gente se le consulta si ha leído o no la Biblia, la mayoría diría que no y, sin embargo, cree en ella”.⁴ Bajo la misma lógica, Fernando Londoño declaraba ante el Congreso, durante el debate del proyecto, que la votación del referendo constituye un acto de fe y no de racionalidad.⁵

En segundo lugar, la estrategia publicitaria ha sido presentada como pedagogía del referendo, forzando el supuesto de que es posible una presentación neutral de las medidas que allí se toman. En lo que ha derivado una tal pedagogía es en la postulación de la idea de que hay que votar y preferiblemente por el “sí”. No una pedagogía del referendo, en resumen, sino una pedagogía del “sí” porque “sí”.

Y tercero, se han incorporado agresivamente a la estrategia mediática los encabezados inductivos que la Corte Constitucional, en su momento, ordenó quitar del texto normativo, lo cual hace prever efectos similares de coacción de la libertad de decisión ciudadana.

En síntesis, el referendo es objeto de un tratamiento donde prima la opinión guiada por sentimientos y pasiones más que la actitud del ciudadano que aspira a estar bien informado, es decir, del ciudadano que procura tomar sus decisiones con fundamento en opiniones razonablemente fundamentadas, o que le permitan obtener suficientes elementos de juicio y de contraste entre los conceptos de los especialistas y sus propios intereses. Uno podría decir que un indicador de esto es la permanente apelación a los sondeos de opinión en los que por lo general se indaga a personas que disponen de una información muy pobre y que simplemente retoman las afirmaciones que se van volviendo lugares comunes y que permiten protegerse en medio de la opinión general y de una espiral de silencio. Hay que decir que esto no le ocurre solamente al ciudadano anónimo que se expresa a través de los numerosos sondeos de opinión, sino también a muchos políticos en campaña temerosos de perder electores y

4 Declaraciones dadas al diario *El Colombiano*, en las que se comentan los bajos niveles de lectura y conocimiento de primera mano acerca del contenido del referendo por parte de los ciudadanos que irían a votarlo.

5 William Fredy Pérez, “El referendo: retornos, entornos y contornos”, *Debates*, n.o 34, septiembre de 2002 - marzo de 2003, p. 34.

que buscan cobijo en la popularidad del Presidente. La estrategia de formación de una opinión desinformada es sin duda tan racional, como irracional deviene el juicio de quien finalmente, en la urna, concreta aquella opinión.

3. El problema de los intereses

Tanto la apelación plebiscitaria, la presentación del referendo como la alternativa a gran parte de los problemas del país y la insistencia en *slogans* y lemas ocultan sistemáticamente los “intereses” que se gestionan a través de este mecanismo de decisión.

¿Qué explica que un sector importante de los empresarios esté dispuesto a invertir más de 3.500 millones de pesos en la promoción del referendo? ¿Cómo puede entenderse el interés de algunos sectores políticos en sacar adelante una iniciativa que contrae los recursos que tienen a su disposición y que los señala como los culpables de todos los males del país? ¿Cuál es la razón para que un Gobierno, que registra altos niveles de popularidad, desgaste sus recursos financieros y políticos en la promoción de unas medidas que podría gestionar con mayor facilidad y eficacia en un Congreso que le es favorable?

Acaso valga la pena detenerse un poco en el señalamiento de algunas pistas para comprender el problema.

1. Que un sistema político esté poblado o no de referendos no habla por sí sólo de la presencia de mayores niveles de democracia, pero tampoco de la existencia de poderes autocráticos legitimándose plebiscitariamente. Quiero insistir en el hecho de que allí hay un *instrumento*.⁶ Lo que habría que observar es en qué contexto y para promover qué intereses se usa el instrumento. Y en esto es importante reconocer la diferencia, no sólo formal, entre un referendo de iniciativa ciudadana y uno de iniciativa gubernamental, sobre todo en lo que tiene que ver con la confección del texto sobre el cual se toma la decisión.

Podrá argüirse que en todos los casos el acto de votación del referendo se hace sobre un texto previamente diseñado, pero será forzoso reconocer que *importa* mucho establecer quién y cómo confecciona el texto que será objeto de decisión. Una cosa es que el texto sea fruto de amplias discusiones de grupos de ciudadanos, desarrolladas en tiempos prudenciales y con la participa-

6 Véase Juan Carlos Arenas Gómez, “Observaciones en torno al referendo”, *Ágora Universitaria*, n.o 1, julio de 2003, p. 3.

ción de todos los sectores sociales, y otra diferente, que surja del diseño del grupo de asesores del mandatario y que exprese las presiones sólo de aquellos sectores sociales que tienen herramientas eficaces para hacerse oír del gobernante o del legislador. Sin duda, sobre una y otra base se da la posibilidad de que el ciudadano-elector tome la decisión definitiva, pero el resultado será muy diverso en términos de democracia y del conjunto de intereses representados, en uno y otro caso.

En relación con estos comentarios vale la pena considerar algunos elementos puntuales del actual referendo. Por ejemplo, se ha creado una especie de consenso según el cual sin un verdadero recorte en los gastos del Estado éste será inviable. Así mismo, se ha hecho incuestionable la idea de que hay que brindar *absolutas garantías* a la inversión privada. Una y otra tesis han venido en auxilio de la estrategia de trasladar sistemáticamente los costos de la contracción estatal a los sectores medios y bajos, sobre todo bajo la modalidad de cargar mayores responsabilidades sobre las rentas salariales, operando con ello un mecanismo discursivos que alude al interés general, al tiempo que la práctica promueve el beneficio de los sectores económicos más poderosos. Desde luego, se dirá que no hay razón ni lógica en el interrogante: ¿por qué el referendo incluye una norma para la congelación de salarios y pensiones y no una que busque gravar las ganancias exorbitantes del sector financiero y las grandes fortunas? Se responderá, casi con asombro delante de la "ignorancia" de quien formula la pregunta, que eso sería la catástrofe mayor para el crecimiento económico. En lo que quiero insistir es en que tras contradicciones, preguntas, normas y respuestas se están gestionando intereses fuertes y específicos que, sin embargo, logran presentarse a través de la retórica oficial como "intereses generales". Flexibilizar salarios o congelarlos junto con las pensiones es una medida presentada como lógica; una estrategia con la cual el Gobierno pretende romper la injusticia social que generan los "privilegiados asalariados" en relación con los desempleados. Estos últimos, se sugiere, no consiguen empleo debido a las prerrogativas de los primeros. El obvio resultado de una política como ésta es el de nivelar por lo bajo: acabar con los privilegios de la "clase sindical", aunque no se toquen los intereses ni de banqueros nacionales ni de inversionistas extranjeros.

2. La diferencia entre el potencial democrático del instrumento y su particular utilización, hace que sea relevante la consideración de las circunstancias en medio de las cuales se hace el llamado al pronunciamiento popular. El caso

colombiano tiene sus singularidades. El emblema de la política “progresista” colombiana durante las décadas del ochenta y del noventa fue la ampliación de los espacios de participación, sin embargo los canales que efectivamente se abrieron fueron pocos y escasamente efectivos. Incluso cabe señalar el siguiente fenómeno general: en parte de este periodo el Estado se ha convertido en el que “reivindica” la participación, la paz, la no violencia, etc. Y, desde entonces y hasta el actual Gobierno, se pone al frente de movilizaciones que son bastante llamativas, en cuanto portan demandas “justas” precisamente ante la instancia que no se hace responsable de ellas: el Estado se ha constituido a sí mismo como la parte que formula la demanda. El caso de la paz es paradigmático, pero no deja de serlo el de la participación, al generar paradojas como las de un inflado número de actos participativos, pero con pocas posibilidades de incidir efectivamente en las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad.

Por eso me atrevería a decir que una de las condiciones que vuelve perverso el actual referendo es el peso que en su impulso tiene el Gobierno y los intereses que gestiona. El Gobierno se hace adalid de la participación y algunos sectores políticos hacen coro de esta pretensión, no porque observen que la participación directa de las personas en la toma de decisiones que los afectan sea el camino para gestar una mejor democracia, sino porque el instrumento — utilizado en las actuales condiciones políticas— permite descentralizar la responsabilidad en la toma de decisiones onerosas. ¿Quién tomó la decisión? El pueblo; ¿quién se abstuvo de hacerlo —y con ello justifica medidas gubernamentales o legislativas onerosas—? El pueblo.⁷ El argumento de la “decisión soberana y libre” debe ser aquí contrastado con los mecanismos de poder a través de los cuales se inducen esas decisiones y que conllevan un desdibujamiento de la responsabilidad política de los dirigentes. Estado, Gobierno y dirigentes políticos demandan de la ciudadanía el respaldo a las demandas de aquellos mismos. Así de exótico y simple el aparente galimatías.

3. La utilización de un instrumento como el referendo bajo un espíritu reformador bastante restrictivo⁸ es lo que determina su carácter antidemocrático. Llamar a la participación de los ciudadanos para que ellos se auto-restrinjan sus ingresos y para que de paso recorten los espacios de participación a través

7 Léase con atención el aparte “Un referendo en los tiempos del ‘sí, ¿y qué?’” de William Fredy Pérez, *Op. cit.*, p. 33.

8 El argumento lo desarrollo en Juan Carlos Arenas Gómez, *Op. cit.*, p. 4-5.

de representantes, no es desde ningún punto de vista un ejercicio democrático. Esto marca la reforma con un carácter regresivo y restrictivo y de ninguna manera garantiza que las instituciones políticas cumplan mejor sus funciones en el marco de una política democrática. Adicionalmente, el uso del instrumento democrático, para fines no democráticos, conduce al desprestigio de un mecanismo que eventualmente pudiera servir para tomar decisiones francamente relevantes para todos.

En síntesis, podría señalarse la lógica del procesamiento de intereses de sectores económicos, políticos y del Gobierno de la siguiente manera:

1. Hoy es común que los debates acerca de las medidas económicas de los gobiernos se sometan a menos discusiones. Bajo una doble lógica: o se suscribe la idea de que son las medidas técnicamente correctas o que no existe frente a ellas ninguna alternativa razonable.⁹ Dicha razonabilidad se juzga de acuerdo con la lógica de las relaciones de capital y subordina la racionalidad política a estas consideraciones. En las actuales circunstancias, discutir las medidas económicas —por ejemplo el recorte fiscal y la estrategia para la racionalización del funcionamiento del aparato estatal— resulta poco menos que imposible debido al unanimismo que las pone como las únicas medidas responsables, lógicas y pertinentes. La “deliberación” que otorga sentido al espacio y a la idea democrática se presenta hoy como anacrónica o, por lo menos, “costosa” e ineficiente.

2. En Colombia ha hecho carrera la idea de que los políticos deben cederle el terreno a otros actores para que tomen decisiones. Pero esas decisiones no dejan de ser políticas por el hecho de que los decidores se auto-declaren alejados de la política. Su carácter político radica en que afectan el equilibrio de poder y en que vinculan al conjunto de la sociedad, es decir, son medidas con efectos colectivos y coercitivos. Así mismo, esta manera de ver y proceder aprovecha peligrosamente un ánimo antiparlamentario, que suele apelar muy a menudo precisamente al cesarismo y a la tecnocracia.

9 Lo que podría ser caracterizado como el “pesimismo tecnocrático”, tan difundido en relación con los caminos señalados por la banca internacional y que reconoce que en el terreno económico los “viejos” mecanismos de deliberación parlamentaria han cedido su puesto a las “recomendaciones” del FMI. Si se evalúa con detenimiento habrá de reconocerse que allí hay una pérdida de piso para la democracia.

3. Acumulando una variedad importante de circunstancias, en el plano de la responsabilidad del Estado de mantener el orden público, también se ha creado un clima de unanimismo. Los lemas de lucha contra el terrorismo o contra el narcotráfico han servido, más que para emprender acciones efectivas contra esos dos fenómenos, para apuntalar una serie de medidas restrictivas de la libertad, que se operan ya sea por medio de la auto-restricción (a través del miedo¹⁰ y por la “renuncia” consentida a ciertos niveles de libertad) o por la efectiva coerción de las fuerzas armadas y organismos de seguridad del Estado. Y en caso de que el referendo no se defienda por sí solo, siempre podría apelarse a esa mezcla de “disminución consentida de la libertad” y de sentimiento de deuda con el gobernante por los bienes recibidos en áreas distantes como la seguridad.

Estos tres aspectos están relacionados de una manera determinante y se puede arriesgar una hipótesis al respecto. Sobre el núcleo de la política macroeconómica se ha operado una especie de blindaje. Uno de los mecanismos a través de los cuales se da este blindaje consiste en hacer que quienes discuten la aplicación de estas medidas puedan ser vistos como contrarios a la transparencia y la modernización y en favor de la politiquería y la corrupción (lema que encuentra eco en ánimos antiparlamentaristas de la población),¹¹ en el peor de los casos, como cómplices del terrorismo o del narcotráfico (lema que encuentra eco en una sociedad presa del miedo y la inseguridad).¹²

Corolario

Establecer cuál es el fundamento de la aceptación de los principios de un determinado orden social y político es realmente una tarea ardua. Con respecto

10 Julio González Zapata, “El terrorismo: la utilidad del miedo”, *Estudios Políticos*, n.o 21, 2002, pp. 129-142.

11 No sobra observar que estos calificativos se han hecho extensivos a las actividades de la Corte Constitucional y de la Procuraduría General de la Nación cuando sus pronunciamientos son contrarios al “consenso económico” del Gobierno, incluso a sabiendas de las consecuencias para el respeto de la institucionalidad que ello comporta.

12 El principal blanco de estas críticas los constituyen las Organizaciones No Gubernamentales preocupadas por los derechos humanos, incluidos aquellos de carácter económico y social.

a ello, y desde una perspectiva bastante normativa, se dice desde hace mucho tiempo que no se le puede pedir a alguien que crea en los valores y normas de un orden democrático si dicho orden lo excluye de sus beneficios. En el terreno de las justificaciones del ejercicio del poder político, siempre subyace — sobre todo en sus justificaciones ideológicas— la idea de que ese poder no se ejerce sólo en favor de algunos, sino que en tanto democrático, se procura un proceso de distribución de beneficios. En las relaciones de poder, quien lo ejerce de manera más determinante no se presenta casi nunca como único usufructuario de sus beneficios, sino como un agente que procura una especie de distribución.

Sin embargo, hoy se registran hechos paradójicos. Podría sostenerse que hay cierta tendencia a creer (y convalidar en un sentido marcadamente ideológico) en los valores y normas de “un orden”, disociando de ello las consideraciones en torno a la distribución de costos y beneficios. Esa disociación no ha implicado de ningún modo una eliminación de la sensación de exclusión, pero tiende a percibirse como ajena a un particular régimen político e incrementa de manera más determinante una especie de desconfianza horizontal. Así, se admite una invitación del régimen a usar un instrumento emblemático de participación para la auto-imposición ciudadana de cargas y restricciones económicas y políticas. Llamado efectivamente acatado por una sociedad amedrentada, que parece dispuesta a jugarse una porción grande de sus derechos y libertades a cambio de la “seguridad”. De este modo, los excluidos son estratégicamente incluidos en un juego en el que su voto cuenta, pero salen de él doblemente perdedores: con mayor desconfianza en las instituciones democráticas y sintiendo que sólo les toca asumir una parte significativa de los costos de las decisiones.

En ese contexto quisiera terminar llamando la atención sobre lo siguiente: se ha dicho que las actuales circunstancias han abierto la posibilidad de mejorar nuestra cultura política, han creado un espacio para la discusión de puntos de vista y se constituye en la primera oportunidad para “estrenar” los mecanismos de participación directa. Muchos de esos argumentos tienen un sabor extraño: apuntan al cumplimiento de viejas promesas, pero con ello se oculta parcialmente que:

a) las discusiones no tienen relevancia por el mero hecho de “aumentar” la cultura política de la gente, cuando ellas no conducen a una decisión que favorezca a la mayoría;

b) que carece de sentido el uso del derecho a participar, si las decisiones tomadas resultan siendo aquellas que expresan los intereses más fuertes y de minorías;

c) que la discusión se muestra útil sólo cuando logra revelar el cruce de intereses que tejen el poder y no por el mero esteticismo de tener ciudadanos más educados; y

d) que los mecanismos de participación serán relevantes cuando logren subordinar los intereses contruidos por fuera del ámbito de la política y que son impuestos a éste como la única vía posible de mantener el orden social.