

3

CUADERNOS DE
CAPEL

MIGUEL CARLOS SACHICA

DEMOCRACIA, REPRESENTACION
PARTICIPACION



**DEMOCRACIA, REPRESENTACION Y
PARTICIPACION**

CUADERNOS DE CAPEL

5

CAPEL

Consejo Consultivo

Jorge Carpizo (México)
Irvin Cotler (Canadá)
Carlos Fernández Sessarego (Perú)
Bolívar Lamounier (Brasil)
Rafael Nieto (Colombia)
Daniel Hugo Martins (Uruguay)
Carlos Roberto Reina (Honduras)
Richard Scammon (E.E.U.U.)
Orlando Tovar (Venezuela)
Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)

Director Ejecutivo

Jorge Mario García Laguardia (Guatemala)

Coordinadora de la Colección

Cecilia Cortés

PN-ABI-757

LUIS CARLOS SÁCHICA

DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN
PARTICIPACIÓN

IIDH - CAPEL
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral

27

Primera Edición
CAPEL, Costa Rica, 1985

**Reservados todos los derechos.
Hecho el depósito de Ley.**

**Las opiniones expuestas por sus autores
en los CUADERNOS DE CAPEL, no
reflejan necesariamente los puntos de
vista del Centro.**

© IIDH - CAPEL

Diseño de Portada: Valeria Varas.

Esta Edición estuvo bajo el cuidado y
supervisión de la Editorial Universita-
ria Centroamericana (EDUCA).

PRESENTACION

CUADERNOS DE CAPEL, es una línea de publicaciones del **Centro de Asesoría y Promoción Electoral**, sección y actividad permanente del **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, entidad internacional, autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, que basa su acción en los principios de la democracia representativa, el estado de derecho, el pluralismo ideológico y el respeto a las libertades fundamentales del hombre.

Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano expresado a través de su participación, que significa identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales auténticamente libres y democráticos, debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y libre asociación.

Esta colección recogerá el pensamiento libre, sin ninguna limitación, de especialistas empeñados en el estudio del derecho y los procesos electorales. Un esfuerzo constructivo orientado a la lucha por la democracia y contra la injusticia y la opresión.

Jorge Mario García Laguardia
Director Ejecutivo
CAPEL

PRIMERA PARTE

ELECCIONES Y REPRESENTACION

I. Reconozcamos, para empezar, una realidad protuberante: no nos satisface ya, a unos y a otros, a todos, la simple democracia formal, la pura democracia política, la democracia solamente representativa. En ella, así haya un auténtico pluralismo ideológico y una competición abierta y libre por conquistar el gobierno del Estado, se presenta una tendencia degenerativa evidente, traducida en que, en la práctica, la sociedad es mera destinataria de las decisiones de los representantes que eligió. Sistema que, ¿cómo negarlo?, deviene autoritario, jerárquico, dominante, pues no hay mandato claro de la sociedad para quienes la representan, ni menos revocabilidad de la investidura representativa. Se sustituye así al representado, se le desplaza, se le subordina, amputándole toda participación como iniciador, co-decisor, o refrendador de las resoluciones del Estado.

Sociedad lejana y extraña al poder, convertida apenas en fuente teórica del mismo, y en electora manipulada de quien gobierna en su nombre, que no se puede calificar de democrática, en el sentido de libre, en la acepción de igualitaria.

De ahí el dilema: ¿democracia representativa o participativa?, ya que no basta con que haya elecciones libres

de tacha, para que vivamos en democracia. Las elecciones populares son apenas el comienzo de una democracia, el mínimo grado de democracia. A partir de allí hay que construirla. Con ese y con otros métodos democráticos que comprendan a toda la sociedad y a todas sus dimensiones: la cultural, la económica y la política.

La democracia política es fragmentaria. Integrarla exige replantear la relación sociedad-estado, desde el ángulo del ejercicio del poder, político, económico, del conocimiento, y de la libertad.

II. No se trata de menosprecio del principio representativo ni de desconocer la importancia que en la evolución política significó el reconocimiento de derechos políticos para los gobernados y, entre ellos, el de elegir sus gobernantes. Ese avance significó nada menos que una revolución. El cambio del origen divino del poder por el pueblo fuente del poder y, por tanto, con voluntad soberana, la despersonalización del poder, su desconcentración, su racionalización al sujetar su ejercicio a la ley, y su condición de medio al servicio de las garantías protectoras de los derechos humanos.

En síntesis: la revolución liberal, destructora de *l'ancien régime*, la razón de Estado como criterio de gobierno destronado por la idea de la realización del derecho y, en él, de la libertad y la igualdad; el gobierno personal ilimitado, absoluto, discrecional por el gobierno de la ley; el Estado en función del interés individual, en vez del paternalismo monárquico; la concepción racionalista de la política en sustitución del providencialismo como explicación mítica de la historia.

¿Quién puede ignorar la importancia del derecho a elegir y ser elegido, o sea, de la opción para acceder al gobierno o influir en la designación del gobernante, como forma primaria de participación política?

La aceptación del individuo como partícipe de la soberanía por la pertenencia al pueblo, no para que produzca

directamente decisiones políticas, como en las democracias antiguas, después de quedar inmersas en la representación estamental del medioevo, es equivalente a la revolución copernicana. Su evolución es, además, apasionante: del sufragio restringido al universal, sin discriminaciones religiosas, raciales, económicas, de sexo o de preparación intelectual; del voto calificado al voto igual, eliminando jerarquizaciones injustificadas; de las elecciones indirectas, amañadas, mediatizadas, a la elección directa; del voto público al secreto, y del voto obligatorio al voto libre. Todo un proceso en busca de aproximar el ciudadano al gobernante, el perfeccionamiento de un método para reflejar mejor la voluntad de los representados, para lograr mayor representatividad, extendiendo el sufragio a todos los sectores, purificando su expresión, democratizando sus manifestaciones.

Con un movimiento paralelo para eliminar los requisitos aristocratizantes en los candidatos, en los postulantes, con tendencia a reducirlos a la simple calificación de ciudadanos.

Proceso al que se suma el progresivo impulso de los sistemas electorales, llevándolos de la representación homogénea a la integración de las minorías, y más tarde a la representación proporcional, más equitativa y auténtica.

Esfuerzos que desembocan en la alienante partidocracia, en las técnicas de propaganda electoral, que desvían y cautivan la opinión pública y en la oscura financiación de las candidaturas, que llegan a deformar y pervertir el sentido prístimo de la representación democrática.

III. Desafortunados desarrollos de la idea democrática a los que se agregan las fallas intrínsecas, congénitas, de la teoría de la representación política, montada sobre el mito de la identidad entre representante y representado y el de la nulidad del pueblo y la indivisibilidad de la soberanía. Porque lo esencial de esta concepción estriba en que los elegidos por el pueblo, o por la nación, en la otra variante,

son el duplicado, el reflejo, la reproducción, réplica reducida, que da imagen, cuerpo, presencia, a ese pueblo o esa nación, que por ser realidades inorgánicas carecen de conciencia, identidad y voluntad propias. El representante objetiva, visualiza, concentra, focaliza, saca a la superficie, da relieve a esa energía anónima y dispersa que llamamos pueblo soberano, nación soberana.

Ficción riquísima en consecuencias negativas como, entre tantas, estas: que el elector no dispone de más influencia sobre la vida política de su país que la momentánea de que goza el día de la elección, por cierto relativizada por disciplina o el automatismo partidario y la presión de la información y la desinformación de la propaganda; que, una vez, producida la elección los investidos por la representación quedan desligados de sus electores, pues no los representan a ellos en particular, sino a todo el pueblo, a la nación entera; que, en consecuencia, los representantes obran y deciden con plena independencia en los asuntos públicos, prestando su inteligencia y voluntad al pueblo que los eligió, que es sujeto carente de esos atributos; que sus decisiones —las de una minoría representativa— son obligatorias para sus electores, aunque pugnen con sus intereses particulares y aún con el bien público, y que no importa cuál sea la manera en que se ejerza la representación, los electores no pueden revocarla, ya que se confiere definitivamente para el período que señalen la constitución o las leyes.

Pero, dejando de lado las anomalías que se presentan en los cuerpos representativos, —como la burocratización de la clase política, el clientelismo que rodea y asfixia el ambiente parlamentario, el caciquismo de los políticos con electores cautivos, semejantes a los burgos podridos en la Inglaterra de los siglos XVIII y XIX—, las cuestiones definitivas son la de la crisis de la identidad entre pueblo y representación, la atinente a la aparente unidad de la nación y la consiguiente de su representación.

IV. La identidad entre pueblo y representante popular tiende a fundar la creencia de que cuando éste decide es como si decidiera aquél, que el segundo resuelve por el primero, que su decisión es la decisión del pueblo; que él expresa la voluntad general, la voluntad de todos, o del todo común. O sea, que en tal supuesto, el pueblo se auto-gobierna, sin que haya desdoblamiento, altitud, relación intersubjetiva entre dos entes distintos: el pueblo, destinatario de las decisiones, y el representante, autor, autoridad, que decide para el pueblo.

La ficción no puede extremarse hasta tal punto. En verdad, se trata de la, que ya convertida en lugar común es, en la expresión de Georges Burdeau, la democracia gobernada, y no de la democracia gobernante, que pretende ser.

Porque, mirando con realismo, la representación no es popular, en tanto sea designada, escogida, efectivamente por él y en cuanto recoja los matices genuinos de la opinión y de los intereses populares. No hay puente, correa de transmisión, que de veras traduzca el anhelo de las minorías, la silenciosa demanda de los marginados, la indecible desolación de los que nada tienen y no tienen a nadie. Los representantes representan un mismo y solo interés: el del grupo hegemónico entre los demás grupos dominantes; se representan a sí mismos o son testaferreros de aquel interés. Son elegidos porque disponen del poder, de los medios, para hacerse elegir o porque son elegidos por los factores reales de poder: la maquinaria del partido, los medios de comunicación, la iglesia, el ejército, los empresarios, los trabajadores organizados.

La elección formal, por tanto, no alcanza a romper la separación, ni a ocultar el latente conflicto entre los sectores decisivos y quienes deben obedecer las decisiones. Quizás, el gobierno sea para el pueblo, pero no es del pueblo ni es ejercido por el pueblo. El ideal lincolniano queda trunco.

V. Para sustentar la soberanía popular y hacerla irresistible se la califica de una e indivisible, como su sujeto, su titular, el pueblo. Unidad que presupone homogeneidad, igualdad y coincidencia de voluntades e intereses.

Pues bien. No hay ficción más desmentida por la realidad. Porque nuestras sociedades no son comunidades bien integradas y regidas por la concordia. Comunidades, gente en comunión de propósitos, en un anhelo que los unifica: concordia, acuerdo cordial, de corazones, con sentimientos que convergen, que se co-responden.

Son las nuestras, sociedades en proceso de integración, que ni siquiera han logrado hacer la incorporación material, el dominio de su espacio. Sociedades estratificadas, entre grupos que disponen de todos los poderes y oportunidades que ofrece la vida, y sectores carentes del mínimo vital. Sociedades con sectores marginados, inexpressados, silentes: grupos intermedios y los de la zona menos evolucionada, inorgánicas, inconscientes e imponentes para romper su aislamiento, su soledad. Sociedades con focos de modernidad y regiones anacrónicas, estancadas. Sociedades étnica y culturalmente mestizas, inestables, todavía en busca de su ser, de su quehacer histórico. Nada, pues, más heterogéneo, disímil, incongruente, inconexo, contradictorio, conflictivo.

Nuestros pueblos no son aún naciones. No han asumido el control de todos sus elementos para fundirlos en un modelo de organización y desarrollo deliberado, racional, sugestivo, en busca de nuestra propia excelencia.

Así las cosas, ¿no es forzoso preguntarse si un sistema electoral universal, uniforme, orientado por partidos con base más pasional, que racional, más caudillista que programática, responde adecuadamente a un país multiforme, proteico, y si sus opiniones y apetencias quedan expresadas con fidelidad en las votaciones para designar una representación poco matizada, continuista de muy relativa rotación y, además, sin compromiso cierto en sus electores?

Y, en últimas, toda unidad supone una pluralidad. El

orden en que se traduce la unificación de esa pluralidad es la síntesis superadora de sus oposiciones, desigualdades, diferencias. Pero, si la representación es unilateral, ¿puede hablarse de su acción sintética, de su tendencia unificadora?

VI. De otra parte, el alcance del voto es apenas el de una adhesión del votante a la escogencia que de los candidatos han hecho los directores o la asamblea de su partido. Sus opiniones están limitadas a las propuestas de los partidos, o a la abstención. Vota por simpatía, por disciplina, por convicción, pero no elige, no escoge, ni participa en la selección de los candidatos.

En este sentido, se relativiza la función electoral para convertirse en un mecanismo de simple legitimación de los poderes establecidos, no de creación de poder, o de expresión original y autónoma del poder popular. Los sufragantes, el cuerpo electoral, convalida, ratifica, lo decidido ya por alguien distinto a ellos, el partido, el verdadero elector. El voto unde, consagra, inviste, da popularidad a un poder y a una decisión que le anteceden. Vota por los elegidos, los cooptados por la cúpula partidaria. De todos modos, es alguien distinto al pueblo el que le indica por quiénes puede votar.

Viene a ser, de esta manera, el voto o a transformarse en una manifestación de confianza en el sistema y en los dirigentes de la opinión, una especie de plebiscito, una masiva muestra de conformidad. No es, entonces, un acto de escogencia, salvo la que se hace entre los partidos para seguir a uno, ni de atribución de una misión, de una tarea política concreta. Es el sistema reproduciéndose, a sí mismo, casi automáticamente, producto y productor, a la vez, de las elecciones, hasta el agotamiento.

La falta de democracia interna en los partidos y de las oportunidades y los medios de sus militantes para hacerse valer en la designación de candidatos y, más todavía, la imposibilidad de que esas postulaciones surjan de la base

partidaria y de que cualquier afiliado acceda a las listas de representantes, demerita las elecciones en cuanto a su grado de representatividad. La profesionalización de la política, el influjo creciente de la maquinaria de los partidos, las escasas ocasiones en que se puede disentir de la línea oficial de los partidos, la afiliación meramente formal y no participante de sus simpatizantes, debilitan el tono democrático de las elecciones.

El escrutinio de lista, predominante sobre el uninominal, la división electoral en inmensas circunscripciones geográficas, en vez del reducido ámbito de los círculos electorales naturales, el infrecuente y estereotipado contacto entre los candidatos y los electores en reuniones masivas que excluyen el diálogo, la controversia y la maduración de soluciones racionales, restan aún más fuerza a la significación del sufragio.

La mecánica electoral no deja espacio para la opinión personal del elector. Sus opciones se reducen a éstas: votar o abstenerse, y votar por **A** o por **B**. Captado y centralizado el poder decisorio en los partidos y su representación —porque cuentan en definitiva más los intereses políticos de los partidos que los de los electores— ¿qué función, fuera de lo de ratificar, es la del cuerpo electoral o, quizás, la simbólica de servir de justificación del poder establecido, sin relación con su gestión concreta?

VII. Pero, hay algo de más fondo: la elección es un método, una fórmula de resolver a quién, entre varios aspirantes, se confía una función de representación o de gobierno. Por sí misma, no tiene otro efecto directo. Naturalmente esa decisión tiene otras derivaciones: al investir a alguien para que represente a quien lo invistió se determina, implícitamente, el sentido que se quiere dar a la representación, su estilo, su dirección. Se vota conservador o radical, liberal o socialista, definiendo así si se quiere mantener el status o reformarlo, que el estado sea débil o fuerte frente a la sociedad. Es decir, se fija una política gene-

ral, sin contenido cierto.

Sigue viva la distinción entre votar por personas, partidos o programas. Porque, siempre, aún las democracias mejor desarrolladas recaen en el caudillismo y en el fanatismo sectario, sin que la racionalidad se imponga. Personalidades carismáticas, con carisma auténtico o fruto de maquillaje de la propaganda, y el perezoso gregarismo y rutinización de los ciudadanos pasivos, aminoran la necesidad de la controversia, las virtudes del diálogo, el efecto creativo de la confrontación programática.

Las propuestas de los candidatos son escuetas, endeizadas por los asesores de publicidad a satisfacer las necesidades sociales más sentidas e inmediatas en los sectores con mayor potencia electoral. Se limitan a repetir lemas obsesivos contra la recesión económica, la desocupación, el subdesarrollo, la subversión, sin indicación concreta de cómo se curarán esos males, o formulando, recetando drogas genéricas equivalentes: estímulo a la iniciativa privada, reactivación del mercado, reducción del gasto público, promoción del empleo, industrialización, sustitución de importaciones, reorientación hacia el sector externo de la economía, crecimiento hacia adentro, desarrollo, ruptura de la dependencia.

Equivale esta estrategia al ondear de las viejas banderas, los emblemas, los símbolos que arrastraban a las masas ignorantes que nutrieran los tradicionales partidos y contendieran por sus odios heredados, sus ancestrales rencores, en las cotidianas guerras civiles del siglo pasado.

Apenas ahora empieza a formarse una franja de pueblo conciente, liberado, desatado de las lealtades partidarias, que hace oscilar el equilibrio entre las fuerzas tradicionales, hermanadas en el *status quo*.

Las divisiones electorales apenas rozan las cuestiones de fondo. No solucionan el conflicto. No van a sus raíces. Son la regla de juego entre quienes están de acuerdo en el fondo y discrepan en lo adjetivo. Por excepción, en la España republicana de 1931, en los Estados Unidos del

new deal, en el Chile de Allende, abrieron nuevos caminos.

En fin, las elecciones son un mecanismo de oxigenación que conserva el sistema al aportarle consenso, más o menos espontáneo y real. Pero no una garantía de mayor democratización, puesto que el elector presta apoyo sin que se le asegure una retribución en servicios, en libertad, un campo para su capacidad de creación.

VIII. Los actores naturales de la democracia son el hombre-ciudadano y, en su proyección colectiva, el pueblo. Pero han sido suplantados por un personaje que les ha usurpado su condición protagónica: el partido político, al monopolizar el ejercicio de la actividad política.

Hablemos, pues, de la figura del ciudadano, clave de la democracia, y del pueblo que es su imagen más expresiva.

El ciudadano es el hombre, parte de la ciudad; el que comparte la vida de la ciudad; el que participa en la comunidad de intereses, preocupaciones, anhelos que afectan a todos los que habitan en la ciudad y a ella como un todo.

El ciudadano es el hombre-político, el hombre en función de gobernado y de influyente sobre el gobierno o gobernante, mejor co-gobernante, de su ciudad. El hombre fuera de lo doméstico, de lo particular, en el campo de lo público, de lo general, de lo común en que está interrelacionado.

Es el que eleva la convivencia instintiva y espontánea a una vivencia consciente, deliberada. Es el que procura dar a la convivencia una forma, un equilibrio, adoptando deliberadamente un modelo; el que obedece sus propias decisiones, porque participó en su proceso de adopción.

Redescubierto en la revolución francesa, como pueblo y como individuo —la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano sintetizó las aspiraciones de la revolución—, decapitó *l'ancien régime*, instauró la diosa **Razón**, y desde los clubes y en las calles cambió el mundo.

Después lo domesticaron, lo domaron, los partidos,

el sindicato, la escuela, la propaganda política. Perdió presencia, no actúa por sí mismo, no tiene su propia personalidad. Y, como no tiene presencia, lo representan, fingen su voluntad, la interpretan.

Igual fue con el pueblo. El pueblo era el conglomerado de los ciudadanos atenienses en el tumulto del ágora rigiendo la polis. El pueblo era la plebe romana retirándose al Monte Aventino para demostrar que era el corazón de la urbe, e imponerse al patriciado mediante sus tribunos. El pueblo era el movimiento comunero de España derrotando a Carlos V y en la Nueva Granada levantándose contra la Metrópoli. El pueblo era el tercer estado de Sieyès, el estado llano, que se identificaba con la nación para derribar la monarquía.

Hoy, al pueblo lo transformaron en clase, en proletariado, en asalariado, en fuerza de choque en la huelga, en la elección, en la manifestación. Esto es, en masa, contrapuesta a las demás partes de la sociedad, en pugna con ella, destituida de su universalidad, de su totalidad, de su fuerza integradora.

Se habla y gobierna en nombre del pueblo y de los ciudadanos; pero ni el pueblo ni los ciudadanos hacen política. La padecen y son su soporte. Tienen que ganar de nuevo su presencia, apersonarse, personificarse, re-presentarse, en el sentido de volver a estar presentes ellos mismos en el proceso de la política. Dejar de obrar a la defensiva y enclaustrarse en la abstención estéril.

No hay democracia sin una mayoría de ciudadanos políticamente activos y sin que la voz del pueblo, no sus ecos, sea oída no solo el día de las elecciones y de los desfiles.

¿Dónde está, si no hay plena democracia, la expresión del genio nacional?

IX. Además, el hombre no es solo ciudadano. Cuando los sistemas electorales lo piensan únicamente como tal y le deducen la representación de solo aquello que tiene en co-

mún con los demás, aquello en que se le considera igual a todos, bajo la idea de la igualdad formal ante la ley, se le está mutilando, fragmentando, considerando apenas uno de sus aspectos.

Una representación integral, no solo política, tendría en cuenta los demás intereses del hombre, de tanta importancia como el político. ¿Cómo ignorar al hombre en función de familia, los fuertes lazos de sangre; al hombre en su comuna, en su municipio, sus vínculos de vecindad; al hombre-trabajador y sus necesidades y derechos de productor y creador? Familia, sindicato, gremio, deben tener tanta representación como el partido que agrupa a la gente en razón de su ideología o de su clase.

Una representación no matizada que se dice representativa de todo y de todos es falaz.

De ahí que, de hecho, la representación política haya perdido significación y que, paralela a ella, aparezca pujante, exigente, beligerante, una nueva representación informal que sirve de correa de transmisión entre la sociedad y el estado o su gobierno. Representación que radica en las asociaciones gremiales y de otra índole como las de industriales, comerciantes, financistas, terratenientes, campesinos, intelectuales, jóvenes, mujeres, trabajadores, jubilados, consumidores, militares retirados, grupos cívicos, regionales, religiosos, o voceros de minorías marginadas.

Asociaciones representativas de intereses particulares, es evidente, pero reales y que no se sientan personificados y atendidos por la representación política. Es por eso que los gobiernos dialogan con esos grupos, escuchan sus peticiones, negocian las políticas para el respectivo sector, conciertan la tributación, los salarios, las utilidades, los precios, el comercio exterior, etc

Y es por esa insuficiencia de la representación política que el pueblo reclama y protesta, al margen de la ley, con las huelgas no autorizadas, los paros cívicos, la desobediencia civil, la subversión, el terrorismo, la guerrilla. Una representación ampliada, matizada no solo política sino so-

cialmente, nuevos mecanismos de comunicación entre la comunidad y su estado político. Una representación integral es necesaria si se camina en verdad hacia la democracia.

X. Por otro lado, hay que observar el eclipse que afecta a los cuerpos de representación nacional, por las causas atrás anotadas, frente a los gobiernos, al ejecutivo.

Como legisladores, y allí se centraba la mitad de su poder, esas asambleas han perdido toda capacidad de iniciativa y de regulación oportuna y eficaz de la vida social y decisión de sus problemas, por la complejidad de esa vida, la del aparato del estado y la tecnificación de toda actividad. Las cámaras legislativas, desde este punto de vista, están convertidas en simples centros de aprobación de las propuestas gubernamentales. No disponen de información suficiente y adecuada; carecen de asesoría especializada, científica y técnica; su método de trabajo, la discusión, la deliberación morosa y formalista, el discurso, la transacción, no le permiten emular, ni menos sobreponerse, a la capacidad y ágil manejo de los problemas que tienen los gobiernos, por su rica e inmediata dotación de medios de organización y personal para salir al paso de las dificultades y mantener una acción dinámica y continuada de sus proyectos, unificados como están su dirección y decisiones.

Se ha llegado más lejos: es frecuente que los congresos deleguen su competencia legislativa en el gobierno. Y, así, la conducción del Estado se desplazó del representante del pueblo a su gobernante.

El otro polo de su poder, el control, la censura, la fiscalización, que dieron origen a los parlamentos, es ineficaz y débil, por razones políticas y de método. Lo primero, en cuanto la representación, en el fondo, es homogénea, ya que todos sus miembros concuerdan en lo esencial y apenas difieren en detalles. Esto conduce a debates formales que no afectan al gobierno, con quien, a la postre, hay una tácita solidaridad. El gobierno, por su parte, cuenta con mecanismos de influencia y presión sobre los representan-

tes que le permiten eludir, moderar o ignorar el control parlamentario.

Los métodos de control político y de exigencia de responsabilidad política están poco avanzados. Debates, encuestas, investigaciones, nociones de censura, no tienen efecto correctivo directo y real. Los juicios de responsabilidad política traumatizan todo el sistema, poniéndolo en crisis y desacreditándolo peligrosamente. Una modernización se impone, de modo que el gobierno no desborde sus marcos jurídicos y no escape al querer popular.

XI. En los modelos estatales tanto unitario como federal la representación política se reconoce a nivel nacional, regional y local. Se diría que, dentro de esta gama, cabe integrar una representación plenaria que cubriría todos los intereses populares y del ciudadano, sus preocupaciones inmediatas y los de más amplio alcance.

Sin embargo, bien miradas las cosas, no son así. Porque, ateniéndonos a los resultados y no a las normas ni a la teoría, los tres niveles de representación son una reproducción de lo mismo, con una irrelevante diferencia espacial, geográfica, cuantitativa y no cualitativa.

Porque la elección de representantes en uno y otros ámbitos —el nacional, el provincial y el municipal o comunal— repiten los caracteres del sistema global. En efecto: la opinión está polarizada por los mismos partidos políticos; los candidatos se postulan y escogen por los mismos métodos, personas y criterios, entre gente de los mismos grupos o clase, con los mismos intereses y calidades. Si somos realistas tenemos que concluir que estas representaciones son una escala jerarquizada de un mismo poder que reproduce las articulaciones existentes en las respectivas organizaciones partidarias en los tres niveles geográficos.

Aunque la ley les dé distintas atribuciones y las nombre de diferente manera, aunque designe a la nacional como un poder legislativo, de definición de políticas y de control del gobierno, y llame a los regionales coordinado-

ras de servicios, descentralizadoras de la administración, enlaces entre lo nacional y lo local, y diga que la municipal es de orden puramente administrativo, en las tres se procede lo mismo, se reiteran actitudes, gestos, decisiones, prácticas, de manera que se puede afirmar que son el gran congreso, el mediano congreso y el pequeño congreso, una no tres instituciones con funciones específicas y representación distinta que las justifique.

Si se quisiera acercar el gobierno a los gobernados, intentar la autogestión o el autogobierno, la concepción de estos tres cuerpos sería otra y, tal vez, más democrática.

XII. Hemos puesto al margen, pero no porque sean secundarias, sino porque son las más llevadas y traídas cuando quiera que se hace la crítica de las democracias reducidas a la existencia de un sistema electoral con un regular funcionamiento, las tachas derivadas de los vicios y la corrupción electoral.

Nos referimos ya no a la discriminación excluyente o a las antipáticas restricciones elitistas. No. Se trata ahora de hacer notar cómo han contribuido a desprestigiar la democracia desfiguraciones y prácticas iniciadas en el propósito de su mayoría, de ganar las elecciones, que es el desiderátum de los partidos y de los jefes políticos.

Apuntemos, sin ánimo de completar una imposible lista exhaustiva, algunas formas de coacción y de fraude que enturbian los procesos electorales latinoamericanos. La violencia en sus distintas formas: la fuerza bruta que impide que el adversario vote, que lo obliga a votar contra su decisión de abstenerse o por candidato distinto al de sus preferencias; el clima de zozobra creada ex profeso para producir una abstención masiva; las elecciones bajo estado de sitio o de emergencia, cuando están militarizados los países; las amenazas de retaliación económica o contra la vida misma. En Latinoamérica no está erradicada todavía la elección manipulada por el gobierno, en favor de su partido, poniendo al servicio de su causa todos los recursos

materiales del Estado, la presión de la autoridad, que reviven la razón de Estado, el Estado de poder cuyo objeto es conservar el poder, la hegemonía de partido, que desconoce la pluralidad de opciones en que, a la larga, consiste la democracia política.

El sucio ardid, el habilidoso truco, el engaño sutil o burdo, a que es tan propicia una masa casi analfabeta, sumisa o amedrentada, ilustran nuestra picareza política, con el cambio de papeletas, listas alteradas, candidatos no registrados, o complejos registros electorales que dificultan votar.

Se presenta, desafortunadamente, la compra del voto por dinero, empleo, créditos, becas educativas, viajes, etc.

Pero, en profundidad, lo más grave es el espejismo programado para capturar el voto de las masas con la personalidad taumatúrgica con que la propaganda maquila candidatos que luego no responden a las expectativas creadas en las masas y, sobre todo, la frustración reiterada de éstas por las promesas electorales incumplidas, porque eran demagogia falaz de realización imposible o porque eran tan solo engaño táctico, trampa, señuelo para incautos.

Los sistemas de escrutinio no son confiables, a veces, y otras son de una desesperante lentitud, creadores de incertidumbre sobre la legitimidad del resultado.

Es indispensable en la purificación de los procesos electorales un poder electoral que los haga respetables y que pueda hacer respetar al querer popular. Quiere decir esto, un poder electoral independiente de los demás poderes, imparcial, bien dotado técnica y financieramente, responsable, con autoridad y poderes de información, vigilancia, escrutinio, investidura, disciplina, anulación y sanción, con jurisdicción y competencias no interferidas sobre electores, partidos, candidatos y gobierno, de modo de asegurar las fuentes de la legitimidad fundada en el consenso.

XIII. El sufragio, sea concebido como derecho individual o como función política, requiere de un mínimo de garan-

tías que no existen allí donde no se reúnan estas circunstancias:

- 1a. La libertad de conciencia, opinión y expresión de opiniones, que es el marco general de estas garantías, por ser el supuesto de las demás, y generar el clima propicio para el pluralismo ideológico y la consecuencial competencia.
- 2a. Acceso a la información sobre las cuestiones públicas, de modo que el ciudadano común y el pueblo, en su acepción más amplia, sepan qué se va a definir en las elecciones, qué propuestas se plantean, quiénes las sustentan y cuáles serán sus promotores y ejecutores.
- 3a. Derecho de reunión, pública y privada, sin restricciones para manifestar simpatías, preferencias, propuestas, a fin de orientar, canalizar y organizar opiniones.
- 4a. Derecho de proponer, inscribir y votar por candidatos libremente escogidos.
- 5a. Financiación equilibrada entre las varias opciones, con fuentes conocidas, legítimas, controlables.
- 6a. Derecho a utilizar, en igualdad de condiciones, los medios estatales de comunicación de masas.
- 7a. Prohibición y sanción –exclusión– de los medios que entorpezcan, tuerzan o desorienten la opinión de los ciudadanos.
- 8a. Facilitar la emisión del voto, ampliando el término para votar, multiplicando los lugares de recepción y los modos de expresarlo, ofreciendo transporte, hospedaje o recibéndolos en el domicilio o residencia, etc.
- 9a. Un ambiente de seguridad personal absoluta, de tranquilidad y orden; los candidatos y los electores deben ser inmunes el día de las elecciones.
- 10a. Un ordenamiento legal efectivo que sancione con drasticidad los delitos contra el sufragio.
- 11a. Celeridad y confiabilidad en los resultados; toda tardanza e incertidumbre sugieren maniobras indebidas.

12a. Una motivación incitante, seria, actual que ponga en movimiento a todo el cuerpo electoral, rompa su apatía, lo saque de su indiferencia, lo comprometa directamente en los resultados, porque se le haga sentir que en la elección define cosas que le atañen; programas teóricos, ajenos a los problemas de los electores, formulados vagamente, o contradictorios, o que nada dicen, por desgastados, por ser lugares comunes, alejan el electorado, y llevan a que la elección favorezca a una mayoría aparente, ya que en una consideración global es una minoría del cuerpo elector¹, totalizado.

XIV. El cuerpo electoral, la función electoral y el poder electoral, deben perfilarse como realidades distintas a los partidos políticos, aunque conexas.

El cuerpo electoral es la suma de ciudadanos activos, de los que pueden participar en los comicios. Concreta el concepto de pueblo, sin distingos, sin divisiones, con vocación y capacidad de decisión política, por ahora limitada a designar los representantes y los gobernantes. A él pertenecen también los elegibles.

El cuerpo electoral es un órgano de la sociedad y del Estado. De la primera, porque se identifica con ella sin ser coextensas. Del segundo, porque cumple la función constitucional de designar sus dirigentes y gestores.

La función electoral se ejerce colectivamente, es función socio-política tendiente a fundar el sistema político en el consenso mayoritario, esto es, función legitimadora, y administrativa de determinación de las personas que sirven de cúpula rectora del Estado.

El poder electoral está integrado por el cuerpo electoral y la jurisdicción electoral que asegura la voluntad de aquél, en su libertad y resultados. La segunda forma parte de la maquinaria del Estado; la otra es su infraestructura.

La función electoral es de ejercicio discontinuo, periódico. Se ejerce ahora por intermedio de los partidos, organizaciones paraestatales que dividen el cuerpo electoral,

reunificado formalmente en las corporaciones electivas o de representación.

XV. A pesar de las insuficiencias y tachas anotadas, una democracia no puede prescindir de las elecciones puras, como uno de sus factores principales, hechos los reajustes que los aproximan más al sujeto y al objeto de la democracia: un pueblo de ciudadanos libres y participantes.

Porque adoptar un sistema electoral estable, regularizado, funcional, respetable, como regla del juego político o, al menos, como método para definir por mayoría de votos quiénes deben gobernar bajo el control de sus representantes elegidos también popularmente tiene implicaciones tan profundas, como reflejo del esfuerzo civilizador y cultural del hombre para racionalizar sus contradicciones y luchas, como estas conquistas que han hecho su historia y a que no puede renunciar:

PRIMERA: se reconoce, y de ahí lo fundamental, que **ninguno de los contendientes**, ninguna de las partes de la pugna política, en cualquiera de sus momentos y respecto de cualquiera de sus motivos, **tiene toda la razón;**

SEGUNDA: lo que nos lleva a una consecuencia trascendental: por tanto, tampoco ninguno de los contendientes tiene derecho a imponerse al otro, o a los otros, a eliminarlos, a sujetarlos a su razón, a su verdad;

TERCERA: principio y conclusión que ponen de relieve algo de suma importancia: que fuera de la fuerza, de la solución bélica, hay otros métodos, más eficaces y no destructivos para dar solución al conflicto, como son el diálogo y la transacción integradora, de coparticipación, tanto para aspectos parciales de la lucha como para una solución global, que debe reajustarse y actualizarse a cada desface;

CUARTA: todo lo cual culmina en el reconocimiento y comprensión del otro, de los otros, porque somos partes de

un todo mayor y superior a nosotros (con el cual no podemos identificarnos, sin incurrir en abuso y atropello), nuestro pueblo, nuestra nación, lo general humano (la humanidad) en lo cual estamos incorporados, querámoslo o no, y dentro de lo cual debemos vivir, co-vivir, en concordia, en concurrencia convergente;

QUINTA: concertación y participación son el principio y el método de una democracia nueva.

Lo que nos encamina a una nueva idea de legitimidad política y a su nuevo humanismo.

SEGUNDA PARTE

LEGITIMIDAD, CONCERTACION Y PARTICIPACION

XVI. Poniéndonos al día, ya no nos inquietamos por la superficial legitimidad formal, la legitimidad a *priori* conferida por la elección popular, la legitimidad de origen. Se trata de lo que llamaba el General De Gaulle “la legitimidad profunda” que, en sus palabras, “procede no de la representación múltiple, incierta y conflictiva, de las tendencias que dividen a la nación, sino de los sentimientos, las esperanzas y las instituciones que, por el contrario, procuran unificarla”.

Precisemos esa idea haciendo notar que:

- 1o. Es de necesidad lógica, inherente a toda formación social, a toda comunidad de vida, el establecimiento de reglas que ordenan y hacen posible esa convivencia.
- 2o. Cualquiera que sea su contenido normativo, lo que importa es que tales reglas son reconocidas y respetadas como justas, que son una fórmula válida para determinar qué está permitido y qué prohibido en esa comunidad.
- 3o. Tenemos, entonces, que lo lícito e ilícito depende de un valor comúnmente aceptado, el valor justicia,

entendiéndola como las reglas necesarias para la supervivencia del grupo, sin un contenido específico, independientemente de que la convivencia esté determinada por la naturaleza social del hombre o por un compromiso deliberado de convivir.

- 4o. De la necesidad de esas reglas, se deriva la obligación política de obedecerlas.
- 5o. Pero esas reglas **justas** son puestas, impuestas, por un poder eficaz que ha conseguido que se respeten y obedezcan; poder arbitrario, que en su origen obra de facto, por la sola coerción, pero que, luego, para justificarse, se enmascara tras de la ley para presentarse como un poder de derecho, con un derecho a mandar, como un régimen conformado por un sistema normativo que es obligatorio obedecer porque es justo y que, solo cuando no es acatado, fuerza al poder a emplear la violencia.
- 6o. Así, el poder establecido de facto y que violentamente ha impuesto una idea de justicia y un sistema normativo para realizarla, identifica después la legitimidad de que se dice portador con la legalidad que implanta, olvidando que procede de él en un todo y que está fundada, tan solo, en los hechos, en su fuerza.
- 7o. No obstante ese origen fáctico, todas las formas de legitimidad se basan en valores: la naturaleza humana, la razón del hombre, la tradición generada por la costumbre de los pueblos, o la justicia en sí, considerada como valor.
- 8o. Toda legitimidad, en consecuencia, está soportada por dosis variables de fuerza y consenso. De donde, es algo que se hace y deshace, que hay que estar rehaciendo, en medio de los conflictos sociales y políticos, para mantenerla incólume; ese es el sentido profundo del acto electoral.
- 9o. El poder es un hecho. Existe por la obediencia que obtiene y que, también, es otro hecho. Por tanto, en su origen, ningún poder es legítimo. El poder se

legítima a sí mismo. Se justifica, *a posteriori*, con un ejercicio sujeto a derecho. El poder crea derecho y éste estabiliza y regulariza el poder, legalizándolo.

- 10o. El cambio del principio de legitimidad, del valor en que se apoya, es una revolución. Una legitimidad puesta en duda, impugnada, que pierde lealtades, decae y perece. Por eso, la legitimidad subsiste mientras unifica a la nación; cuando la divide, se anuncia, se prepara un cambio, hay crisis, en busca de una nueva base para la convivencia. Ha nacido un poder que busca establecerse, de facto, contra la legalidad, subversivamente, para legitimarse luego en nombre de una nueva justicia, de un nuevo derecho, de una nueva forma de relación de autoridad, en síntesis, de una nueva sociedad y un nuevo estado político para esa sociedad.

XVII. Es clave en la concepción de la democracia el planteamiento que se haga de las relaciones Estado-sociedad. La definición del campo de una y otra es la medida de la libertad; la determinación de la jerarquía entre lo social y lo estatal caracteriza al régimen político. De esos conceptos depende la idea de justicia y derecho.

Ante los cambios tan profundos de nuestro tiempo es preciso replantear esa relación.

En el totalitarismo estatista se identifican los dos términos de la relación, pues el Estado lo comprende todo, lo absorbe y subsume todo. “Todo dentro del Estado, nada al margen del Estado; nada contra el Estado”, en el lema fascista. La sociedad se integra en el cuerpo del Estado.

Igual se piensa, pero invirtiendo los términos, de las sociedades futuras en que se ha logrado una plena homogeneidad y se desintegra o disuelve el Estado, por innecesario, porque aquéllas han asumido directamente la administración de su vida. Es la eliminación de la política como poder, como dominación del hombre, concomitante con la explotación de unos por otros, porque ésta ha sido extir-

pada al suprimir lo que divide a la comunidad en clases y pone a los hombres en contradicción y lucha, la propiedad del capital.

Pero en esos pensamientos extremos se está, quizás, en el reino de la utopía: el primigenio estado de naturaleza, la sociedad espontánea sin Estado político, o la sociedad futura, también sin Estado político; en una y otra, no hay derecho, no hay ley; son ambas la gloria de la libertad absoluta del hombre-individuo en la una y del hombre-sociedad en la otra.

En el plano de la realidad los dos términos son necesarios, se implican y deben co-responderse, con prevalencia de uno u otra, según la idea de justicia que se implanta de hecho. Lo público, lo privado, lo estatal, lo espontáneo, lo informal, lo legalizado, en tensa relación de poderes interdependientes, fluctuantes.

Sociedades como las del fin de este milenio, masificadas, concentradas en las megalópolis, usufructuarias de los prodigios de la tecnología, pero enfrentadas globalmente al peligro de perecer por la destrucción del sistema ecológico o por el peligro atómico, no pueden tener otro fundamento de justicia que la defensa de la vida misma, en peligro, de la especie humana como tal, de lo social concreto que objetiviza esos valores.

La desmesura de lo estatal lo ha hecho opresivo y, al tiempo, paradójicamente ineficaz por deshumanizado. La sociedad actual no puede seguir delegando, asignando funciones al Estado. Debe, por el contrario, recuperar poderes de gestión, gobernación, participación en la política, socializando al Estado, y obligándolo a que concierte con ella cada paso de su actuación.

El Estado no debe seguir siendo gobernante de la sociedad por representación, como intermediario que ejerce el poder perteneciente a aquélla. Hay que buscar que la sociedad ejerza directamente sus poderes y que cuando actúe el Estado, lo haga como su comisionado, como su mandatario, con mandato imperativo y revocable.

Requiere este proceso de cambio la adopción de nuevos engranajes y mecanismos de operación de la sociedad sobre el Estado y la política. En el Estado deben estar presentes los actores sociales, no sus representantes, gobernando, o participando en la toma de decisiones, y del Estado a la sociedad debe revertir la gestión de muchos servicios, y debe necesariamente procederse por concertación en los casos en que no existe autogestión ni auto-gobierno.

Se rompe así la separación entre sociedades y Estado, sin llegar a su imposible indentificación total, y se adoptan mecanismos de democracia auténtica: concertación con el sector privado de las políticas que debe aplicar el Estado; participación, de muchas maneras, en la adopción de las decisiones de importancia; auto-gobierno de ciertos aspectos de la vida social, y autogestión de algunos servicios públicos; elección de gobernantes con mandato imperativo y revocable.

Parece que así se destruye la hegemonía del Estado y se obtiene el equilibrio entre política y sociedad, reintegración de lo público y lo privado.

XVIII. Todo cambio político profundo, como el que pide a gritos Latinoamérica, es un reparto de poderes, una redistribución de poderes entre los actores sociales, con espacio para todos, hecho según cierto criterio de justicia, en busca de un nuevo equilibrio, de una nueva legitimidad integradora.

Pero no se trata ahora, como en Montesquieu, de una división de poderes formal, en el interior del Estado, entre sus órganos. No basta con un cambio en la forma del Estado y en la forma de su gobierno, que es cuestión más jurídica que política, asunto de puras competencias. El problema de Montesquieu era el problema de la libertad individual frente al Estado y se resolvía mecánicamente debilitando a éste, al dividir, para su ejercicio separado, sus distintas facetas. Artificialmente, se dividía al poder en

secciones, pero en partes concurrentes, mantenedoras del *status quo*.

Hoy la cuestión es muy otra. Es un problema de equidad, de igualdad, de justicia, el que obliga al reparto de, esta vez sí, no del poder del Estado entre sus miembros, sino de todo el poder parcial –el político, el económico, el del saber, y el de la comunicación– entre el Estado y la sociedad y en ésta entre sus distintos sectores.

El asunto radica en que los distintos sectores, actores sociales, dispongan de igual poder, en que realmente haya una pluralidad de poderes, por razones de equidad, pensando, aquí otra vez con Montesquieu, que la mejor garantía de la libertad es el poder, el propio poder de cada grupo participante en el juego político.

Real pluralidad de poderes, equilibrio de poderes, ejercicio directo de esos poderes por sus titulares, parecerían ser los objetivos de un cambio político verdadero.

Sistema que solo podría mantenerse aplicando una combinación de mecanismos de auto-dirección popular de algunos sectores de la organización política, de mecanismos de concertación entre sociedad y Estado (lo privado y lo público) y, complementariamente, otros de representación, allí en donde no sea inconveniente la participación directa del pueblo.

XIX. La concertación de un proyecto nacional de desarrollo como la fórmula para la integración social y política. Contra la tradición autoritaria del constituyente soberano, omnipotente, creemos que las constituciones políticas no están hechas ni jamás se acaba de hacerlas, porque el problema político, por ser un problema de poder, no tiene solución definitiva, ya que toda forma establecida suscita necesariamente su contestación, su cuestionamiento, por aquellos a quienes no favorecen.

De manera que las constituciones se van haciendo; duran siglos haciéndose. No son decisión instantánea, adoptada en un solo acto; son un proceso. Están en el

tiempo, en la historia; pertenecen a lo contingente, a lo que deviene. Su estructura es cambiante, y aunque los valores cuya realización pretenden se proclamen eternos, tienen contenido variable. Cada tiempo, cada generación, busca su libertad, su justicia, su imagen del hombre y de la sociedad.

Ni los pueblos pueden escoger indistintamente su modelo constitucional entre los proclamados por los teorizantes o los gestados por otras comunidades en su trayectoria peculiar e irreproducible. Las constituciones reales, eficazmente normativas, son autogeneradas, son genuinas creaciones, y son impuras, desde el ángulo de la teoría, asimétricas y con elementos en apariencia incongruentes, y contienen todas un ingrediente utópico que las dinamiza. Y son así porque están inmersas en un cierto contexto que las condiciona, porque forman parte de una totalidad, de una realidad global, a la que recubren y pretenden dar sentido con su normatividad, realidad que las preforma a su vez, o las predispone a una cierta forma, inducida por la concreta e ineludible situación circunstante.

De modo que las constituciones, en un ciclo continuo y de doble vía, son el resultado tanto de la institución que legitima el ejercicio eficaz y reiterado de los poderes reales, como de la fuerza normativa que tiene el derecho.

Es por eso que toda constitución está inconclusa y que las reformas que se le introducen no son algo distinto e independiente sino continuación de la original acción creadora. Y, por eso mismo, entendemos que solo se mantiene viva una constitución con la integración sucesiva de todos los elementos de la constitución material subyacente, y la reformación de su legitimidad sobre la base de una concertación nacional, igualitaria, sin exclusivismos, es decir justa, entre dichos elementos, determinando el propósito que los unifica.

Los regímenes latinoamericanos oscilan entre fórmulas modernizantes de tendencia democrática y la cultura tradicional que frena su realización. La estratificación so-

cial, la dirección elitista, la mentalidad autoritaria, la desorganización e inconciencia del sector marginado, es el lastre que contrarresta la utopía constitucional.

Marginalidad económica y desigualdad social generan marginalidad política. Al no ser subsanadas, acorralan al pueblo ante la dramática alternativa de girar atado a la noria de la conformidad y el paternalismo, o apelar a la violencia.

Es necesario captar la insatisfacción conciente y la latente aún no revelada. La planeación económica adoptada por concertación es la institución que ofrece en este momento el medio para que sociedades pluralistas y pre o pseudo-democráticas abran paso a los marginados, procuren eliminar desigualdades y reconstruyan el compromiso político de la convivencia.

XX. Concertar un plan de desarrollo equivale a ratificar, periódicamente, la unidad nacional y reprogramar y distribuir la acción privada y pública y las ventajas del crecimiento económico, si se entiende bien que:

- 1o. La concertación de las fuerzas sociales y económicas, en el marco de los organismos de planeación, no es solo un método de trabajo sino una filosofía y una estrategia política que implican participación e igualdad entre quienes concertan, puesto que debe conducir a un compartir equitativo de las posibilidades de un país, que es sobre lo que debe haber concierto entre tales fuerzas.
- 2o. La concertación, en el fondo, es un principio funcional nuevo que inserta el pluralismo social en el proceso del poder político y de la formación del poder estatal.
- 3o. Concertación que, para no ser ficticia, debe ser universal, equitativa y nacionalista; por tanto, no excluirá a ninguna de las fuerzas sociales y económicas que constituyen la organización material del país, reci-

biendo a las de hoy marginadas en condiciones de igualdad y justicia, reconociendo su interdependencia y su aporte al desarrollo nacional.

- 4o. Nace por esta vía, otra representación, paralela y complementaria de la política o se agrega a ésta la de los demás intereses nacionales, reconociendo el poder social y económico que soporta el poder político.
- 5o. Para decirlo con otras palabras: con criterio sociológico, la concertación reconoce que la estructura social es pluralista, y en ella fuerzas con intereses encontrados mantienen relaciones de dominación y explotación que exigen, porque la tensión ya es insostenible, una nueva fórmula de equilibrio de poderes, por medio de un inédito mecanismo de negociación, que es un diálogo nacional, una asamblea nacional que institucionaliza ese diálogo, en el que participen los propios actores, sin la máscara de la representación.
- 6o. La concertación o conciliación de intereses debe establecer correlaciones de interdependencia o reciprocidad entre sujetos con igual poder en las que se superen las de subordinación paternalista o autoritaria, detentada por quienes se apropiaron la representación del interés general y la legitimidad, considerando subversiva toda la acción tendiente a cuestionar la validez de su poder.
- 7o. La concertación es un proceso de renovación legitimadora que reconstruye la relación sociedad-estado sobre un consenso inmediato y expreso, de manera que la obediencia política viene como resultado de un compromiso multilateral y no de la imposición de una sola parte.
- 8o. En ese concierto tienen que equilibrarse sociedad y Estado, los intereses particulares de la primera entre sí, articulados con el interés público de que es portador el segundo.
- 9o. El objeto de la concertación es convertir el plan de desarrollo económico y social, esto es, el quehacer

coordinado del sector público y del privado, en instrumento para incrementar y repartir el producto del esfuerzo nacional, mediante la determinación de los propósitos nacionales en cierto período y el señalamiento de las propiedades de aquella acción así como la participación que se dará a los diversos sectores de la sociedad y de la economía como actores y beneficiarios de la misma.

- 10o. Si se quiere la concertación no solo envuelve un reparto de poderes sino también un mecanismo de control del poder estatal por los demás poderes sociales, alcance que puede ser lo sustancial de sus implicaciones políticas, ya que al establecer la participación por sectores reconoce los derechos de los grupos sociales considerados en sí mismos, contra la orientación individualista, apertura comunitaria y solidarista que equilibra el sistema tradicional, al insertar entre la nación y el Estado estos cuerpos intermedios y balancear la relación Estado-sociedad.

El entendimiento nacional pluralista que envuelve la concertación en el orden técnico y político de la planificación del desarrollo es aplicación de la racionalidad democrática, como lo deja en claro la observación de Dahrendorf: "Quienes se han puesto de acuerdo en llevar sus desacuerdos al terreno de la discusión generalmente no se lanzan a la violencia física", ya que no siendo posible eliminar los conflictos hay que regularlos.

En conclusión, la idea profunda contenida en la concertación es la de que la democracia solo es posible en una sociedad articulada sobre asociaciones libres y autónomas, o sea, como una organización a través de la cual la sociedad humana, con técnicas racionales, logra autocontrolar las relaciones sociales y crear un mundo institucional "en el cual los valores de las diversas fuerzas sociales puedan hacerse valer en pacífica competencia", en las luminosas expresiones del clarividente Tocqueville.

XXI. ¿Cuál sería, y ésto es el meollo de un modelo como éste, el criterio, mejor el valor, que presidiría el sistema, que fundaría su legalidad?

Sin vacilación, en sociedades en desequilibrio, con tan aberrantes desigualdades y con un atraso de siglos en su desarrollo, el principio político fundamental no puede ser otro que éste: el interés social es la medida de la libertad.

En esta brevísima fórmula para el cambio político se quiere indicar que, en consecuencia:

1. Se rechaza toda hegemonía de clase, de partido, de grupo, sobreponiendo lo social a cualquier interés particular.
2. No es justo, legal o lícito, lo que atente contra el interés social, general, público.
3. Los conflictos entre lo particular-individual, de grupo, de clase, de partido, de iglesia, etc., y lo social, se resuelven en favor de éste.
4. Lo político –la defensa nacional, el orden interior, las relaciones exteriores, la legislación que determina los derechos, la moneda y el cambio internacional, y la administración de justicia–, son cuestiones nacionales que pertenecen al Estado y, por tanto, son de decisión unilateral, imperativa, de los órganos competentes, elegidos popularmente y con representación de los sectores sociales determinantes, sujeta a mandato y revocación; ésta es la franja política del poder, irreductible a la sociedad, que debe mantener un aparato que asegure su supervivencia.
5. Lo económico –producción, utilización, distribución y consumo de bienes y servicios que la constitución y la ley hayan reservado a la iniciativa privada– estará regulado por mecanismos de concertación de los planes de desarrollo económico y social entre el Estado, los empresarios, los trabajadores, los consumidores y los usuarios, dentro del criterio de interés social predominante al convenir la política tributaria, salarial

y de precios; concertando democráticamente el plan, será obligatoria; es necesario advertir que habrá sectores claves de la economía que deberán estatizarse por razones de interés social o administrarse por sociedades de economía mixta con predominio del Estado.

6. Paralelamente a las decisiones de poder, unilaterales del Estado, y a las decisiones concertadas entre el sector económico y privado, ambas nacionales, estará el autogobierno y la autogestión en el ordenamiento y la administración de los asuntos locales. Este es el campo de la auto-dirección comunal. El sitio del pueblo. La democracia directa. El pueblo ejerciendo el poder, decidiendo por sí mismo; lo que en este nivel es posible, eliminando intermediarios y mediatizaciones. Aquí se trata de la organización de los servicios que, por su naturaleza, deben prestarse en el municipio, a escala parroquial de aldea, sector rural o urbano, como salud pública, como aseo, protección contra incendio, recreación, acueductos vecinales, defensa civil, actividades culturales, tránsito, mercados, cementerios, o sea, todos aquellos que tocan con la vida diaria y en que radica, si vamos a lo más hondo, la libertad, la seguridad y la tranquilidad que le aportan bienestar y dignidad al hombre.

En el plano político nacional se asegura, de este modo, la absoluta prelación de lo público; en el orden económico se equilibran los intereses de todos los sectores sociales; en el campo de los servicios públicos locales se atiende ante todo el interés colectivo.

En el primero de tales aspectos se obedece al poder irrestrictamente, participando en sus decisiones por representación; en el segundo, se comparte el poder en igualdad de condiciones; en el tercero, se ejerce el poder en forma inmediata. Solución mixta, híbrida, pragmática, para caminar hacia la democracia de participación y de ejercicio,

ausente casi de los regímenes latinoamericanos.

XXII. Las expresiones del poder popular, directo e indirecto, deben multiplicarse e institucionalizarse, en tanto significan la apertura hacia un nuevo estado de cosas, hacia una nueva democracia.

Por lo pronto, y siendo principales las formas de ejercicio directo del poder sobre las de participación y las de simple representación, señalemos primeramente las que envuelven auto-gobierno (auto-dirección de la comunidad) o autogestión (auto-administración):

- a. Los cabildos abiertos (nombre que viene de la tradición española e institución tan vinculada con el inicio de los movimientos de independencia), reunidos en el municipio, o en uno de sus sectores rurales o urbanos, que no es cosa distinta a una asamblea de vecinos (la *landgemeinde* suiza, la asamblea de la tierra, del lugar), que puede tener carácter consultivo, alcance decisorio o electivo, según se trate de pulsar la opinión sobre asuntos comunales —iniciativas, proyectos en ejecución, prioridad de obras en los programas, etc.—, de adoptar una política concreta en materia administrativa o un caso particular —aprobación de un presupuesto, de un contrato—, o de designar una comisión ejecutiva o una representación, en el mismo campo de la administración municipal; deben, obviamente, determinarse dos aspectos: cuándo, en qué casos, es obligatoria la consulta para las autoridades municipales —alcalde y consejo administrativo— y los efectos de la opinión ciudadana: decisorios, obligatorios, o solamente orientadores, directivos.
- b. Los comités administrativos de servicios locales, constituidos por servicios de un sector municipal, ya por delegación de las autoridades municipales o por elección de los propios vecinos, cuando el servicio de que se trata fue creado por la misma comunidad,

- encargados de dirigir y administrar un servicio sectorial del cual son beneficiarios o en el que tienen interés directo, bajo el control oficial o comunitario.
- c. Las juntas de acción comunitaria que serían organizaciones privadas espontáneas que asumen la prospectación, financiación y ejecución de un proyecto de interés colectivo local, vecinal, con o sin el apoyo y asesoría económica y técnica del Estado, tendiente a la solución de un problema del sector, a la ejecución de una obra pública o al establecimiento de un servicio de igual naturaleza que, después, será administrado por la propia comunidad ejecutora o entregado al municipio.
 - d. Las organizaciones de defensa civil que son cuerpos de voluntarios, autorizados por el Estado para prestar servicios policivos complementarios o paralelos a los estatales, ocasional o continuamente, en coordinación con éstos; se trata, pues, de tareas de vigilancia y prevención, que no sustituyen las de los cuerpos armados del Estado ni pueden ejercer funciones represivas; no son, desde luego, la milicia, el pueblo en armas, ya que se trata de un cuerpo civil.
 - e. Las asociaciones cívicas y culturales, reconocidas por la ley, que cumplen actividades culturales, recreativas, de ornato, u otras, las cuales deben ser consultores natos, asesores obligados del municipio en lo referente a los programas oficiales en cada una de las materias.

Como se aprecia, el panorama es amplísimo y rico en oportunidades de participación de todo tipo, en la órbita administrativa municipal: decisorio, consultivo, ejecutivo u operativo, administrativo, asesor, complementario. Lo importante es la presencia del pueblo en función de poder gobernante, administrador, generando instituciones y mecanismos democráticos.

XXIII. En el nivel económico de la concertación el po-

der popular se manifestará primordialmente por intermedio de organizaciones ya muy conocidas y con tradición de trabajo, lucha y capacidad negociadora, como son los sindicatos de trabajadores y sus asociaciones —federaciones y confederaciones—, las asociaciones cooperativas de créditos, vivienda, producción, etc., y las asociaciones gremiales de pequeños industriales, comerciantes, agricultores, etc.

En el mismo plano operan también las asociaciones de consumidores y de usuarios de servicios públicos que deben tener asiento en los comités de concertación, al igual de los empresarios y los trabajadores.

A nivel nacional las fuerzas populares pueden manifestarse ya en partidos de trabajadores, de campesinos, de clase media o, dentro de los partidos policlasistas tradicionales, deben obtener participación en su dirección y en las listas de candidatos.

Llamemos la atención sobre cómo, en este nivel, varía el tipo de organización y la forma de participación: las cuestiones son de orden técnico-económico, exigen especialización, expertos, y unas formas de cooperación más formales, menos espontáneas y laxas, que las de índole vecinal. Nos movemos en el campo de la gran política, ya que el plan de desarrollo es la política a cumplir en cierto tramo de la historia, y es en su campo donde se tiene que conseguir audiencia para los marginados, presencia de los sectores deprimidos, satisfacción de las demandas desoídas, aplazadas o incumplidas.

XXIV. En el acuerdo, en la concertación económica, campo el más vivo de los intereses reales de hombres y grupos, así como el de la política es el de las pasiones y los sentimientos donde contienden tradición y cambio, autoridad y libertad, es donde se deben lograr los ajustes de tendencia igualadora, vinculadora, dejando al plano municipal del autogobierno popular los casos particulares e inmediatos de lo normal cotidiano y concreto.

Tenemos, así, que en el ámbito político nacional se

diseñan y proyectan los grandes trazos de la historia, la política a largo plazo: allí el pueblo debe estar representado o presente, en su partido, o en los demás, buscando los moldes, los canales del genio nacional, su autonomía, el esplendor de su soberanía. El problema es la estructura del poder, según su reparto.

En el orden económico-social la materia es la de definir las políticas de mediano plazo, compatibles con los giros de la economía internacional y la situación interna. La cuestión es la participación de cada sector en el producto nacional.

El municipio requiere la determinación pronta sobre asuntos coyunturales, singulares, más que de estructura. El asunto, acá, es el bienestar y la tranquilidad en cada vecindad, el acceso a los bienes de consumo necesario y a la regularidad de la vida.

Política, al fin, menuda o de alto vuelo, pero siempre problema de poder, de medios para poder.

XXV. No pueden olvidarse las ya clásicas y generalizadas formas de participación popular —plebiscito, referéndum e iniciativa— pero con ciertas modalidades:

1. Reservar el plebiscito estrictamente para las grandes coyunturas históricas, los momentos cruciales; se invoca al pueblo-constituyente, fuente de poder, no al pueblo-elector: luego no debe ser aplicado sino en los casos de cambio del principio de legitimidad, es decir, de nacimiento de un nuevo Estado o para transformaciones de tanta trascendencia como un proceso federal, equivalente al evento antes dado como ejemplo, o la variación de la forma de gobierno o, en un instante crítico en que se tambalea el régimen para demostrar que todavía lo acompaña la confianza del pueblo; generalizando, quizás el plebiscito solo está justificado cuando de lo que se trata es de la creación del Estado o de su supervivencia, o sea, de la conservación

- del sistema o de su cambio.
2. El referéndum, por su parte, parece de mayor utilización para respaldar cambios legislativos de importancia, pero dentro del sistema, y en especial cuando la ley nueva rompe una inveterada costumbre, remueve arraigados prejuicios, ataca creencias o sentimientos muy vivos; no basta entonces con la decisión del congreso legislador; se requiere que el destinatario de la ley no solo la asienta, sino que haga explícita su aceptación por voto mayoritario; o que ejerza el veto, que a ello equivale el referéndum con resultado negativo.
 3. La iniciativa ciudadana, la petición masiva de contenido político para promover un cambio constitucional o para proponer una ley en que no han tenido interés ni el legislador ni el gobierno, pero que es de interés para el pueblo. Es, en el fondo, una **petición de derechos** que los representantes del pueblo deben votar y el gobernante sancionar. ¿No es, acaso, una manera de recoger la voluntad general, que es la ley positiva?

Las tres formas de participación que se acaban de enumerar responden a necesidades nacionales y no serían adecuadas en un ámbito inferior, salvo la última, ya que también podría aplicarse a las cosas administrativas.

XXVI. Tampoco deben descartarse otras modalidades de participación que, a pesar de no estar originadas en la sociedad sino en el Estado, pueden tener alguna fuerza y que hoy son de amplia práctica y son de igual estilo:

- a. Es usual en la actualidad que el gobierno, o la administración, nombren, por acuerdo con los gremios respectivos, o por libre escogencia suya, voceros del sector económico privado en órganos de consulta, y aún de decisión de políticas en ramos especiales, en donde comparten la función directiva o técnica con los funcionarios del gobierno. Es seguro que esta es una

práctica conveniente y positiva por el intercambio de conocimientos, experiencias, así como la consideración de los intereses de cada sector y sus puntos de vista; forma de complementación o acercamiento que asemeja un anticipo de la concertación. No es extraño, por ejemplo, que en los Consejos de Política Económica y Social se escuche con respeto la opinión de los líderes de las industrias fundamentales, de los financieros, de los dirigentes del comercio exterior, de los trabajadores. Este y otros Consejos de composición mixta tienen gran acogida y simulan una coparticipación reveladora de que economía y política son inseparables y que los factores reales de poder no pueden ser desoídos so pena de adoptar políticas que no son viables, que son burladas o resistidas hasta poner en jaque a los gobiernos. La tacha que se hace aquí es la de que una representación nombrada, y no elegida por los interesados, no es genuina, no puede comprometer válidamente a su sector, se presta al maridaje de intereses, y es solo consejera, no decisoria.

- b. Muy empleada también es la asociación de sociedad y Estado en empresas de economía mixta en las que aportan ambos capital, técnica, personal, etc., aplicando poderes y métodos de uno y otro sector para combinar sus ventajas. La experiencia es nueva y no hay un balance cierto sobre sus resultados. Pero el ensayo rompe la concepción separatista que enfrentaba libertad y autoridad, lucro y servicio, capitalismo y estatización, para buscar un sistema cooperativo que es lógico puesto que busca la confluencia del poder económico y el político en una misma finalidad. Desmonta este procedimiento la antítesis derivada del *leseferismo*, buscando una tercera vía que aleje del crudo individualismo y del dirigismo totalitario.

XXVII. Pero, un régimen político no es democrático

cuando la sociedad a que dice corresponder no es democrática. La democracia tiene que ser llevada a todas las órdenes de la vida, aboliendo toda discriminación no fundada en el mérito y en el reconocimiento de los derechos humanos a todos, por igual. Democracia en la escuela, en la universidad, en el trabajo, donde quiera que el hombre entre en relación con otros.

A manera de ejemplos para una praxis de esta idea recuérdese que en el sector privado de la economía ya se admite como benéfico el condominio de la empresa entre capitalistas y trabajadores, y que se admite el estímulo de la participación de éstos en las utilidades. Pero, lo más importante, que se están diseñando modelos de co-gestión, es decir, en los que los obreros cooperan con los dueños y técnicos de la empresa en la definición de sus políticas lo que les permite aprovechar su creatividad, mejorar la calidad de los productos, hacer más productiva y eficiente su labor.

Esas formas democráticas de participación que quiebran el antagonismo y la relación vertical, jerárquica que lleva a la pugna, cambiándola por la relación horizontal, cooperativa, es la que debe llegar a cada orden de relación humana.

XXVIII. No se ignora, pero es una forma discutible de participación tan relativa como la teórica opción legal de cualquier ciudadano a ser electo, el derecho de acceder en igualdad de condiciones al servicio público, esto es, al ejercicio de funciones o competencias estatales por nombramiento libre o concurso. Esta afirmación obedece a que la incorporación de la clase media en la burocracia no tiene, en realidad, carácter representativo popular ya que, de una parte, casi siempre en el reclutamiento de funcionarios se procede con preocupaciones de clientelismo partidista o, aún, en sistemas de reclutamiento racional la extracción de ese personal es la misma, y de otra, esos funcionarios son jerárquicamente dependientes de la élite diri-

gente o dominante, sin que tenga iniciativa ni poder propio alguno.

Es natural, además, que en esa burocracia aflore el espíritu de cuerpo, una conciencia del interés particular del grupo, que prevalezca sobre el interés global del pueblo. O que, en la deformación que significa la tecnocracia, el pretendido criterio cientifista y tecnológico descamine de los rumbos del Estado y aleje aún más el poder político del pueblo, con el mito de la decisión necesaria dictada por la ciencia.

Quizá la faceta más inquietante de la incorporación de parte del pueblo en el aparato del Estado para apoyar el ejercicio del poder por el grupo dominante, es el de los ejércitos. Como a la burocracia acude la clase media, al ejército va la masa campesina y obrera. En este sentido, el reclutamiento obligatorio viene a ser un sistema de movilización popular, pero no de integración participante en el sistema, puesto que el pueblo militarizado queda sujeto a la obediencia pasiva de sus jerarquías, pertenecientes al grupo dominante, lo que las neutraliza políticamente.

Burocracia estatal y ejército no son modos de participación popular en el poder: son apoyos del sistema, comprometidos en su conservación, perfeccionamiento y refuerzo.

XXIX. Indispensable aclaración es la que debe hacerse al distinguir la democracia de participación de los movimientos populistas que se han intentado en Latinoamérica. Pensamos, entre otros, en el varguismo brasileño, el peronismo argentino, el velasquismo ecuatoriano, el rojismo colombiano, la acción democrática de Betancourt en Venezuela, sin olvidar los de mayor continuidad: el agrarismo de la revolución mejicana y el aprismo peruano.

Han sido, todos, movimientos de integración y movilización de masas a los sistemas políticos respectivos, aprovechando coyunturas en que se habían producido grandes cambios socio-económicos en esos países —la mayoría pro-

ducto de los esfuerzos de industrialización y sustitución de importaciones-- que constituyeron grandes masas de trabajadores sin *status* cierto, desarraigados y sin orientación, ante el bloqueo de una oligarquía que les cierra el paso. De otro lado, profesionales universitarios de clase media, insatisfechos con la ausencia de oportunidades de participar en la dirección política y, por tanto, alienados del sistema político. Es decir, masas sin dirigentes en su común aspiración de abrirse un espacio en el sistema.

Alianza policlasista, componentes heterogéneos, que será la debilidad del movimiento al plantear internamente una contradicción entre su pretensión de reorganizar el orden socio-político existente mediante la movilización de masas, que pasan de pasivas a participantes, y la conservación y legitimación del nuevo orden, reconociendo la diversidad de intereses que comprende el movimiento. Un gobierno populista es un inestable compromiso entre sus pretensiones de salvación de los marginados y la conciliación con los demás sectores de la coalición. El predominio de una y otra tendencia, fatalmente, lo lleva a la crisis.

De ahí que populismo no siempre signifique democracia, aunque es la alternativa latinoamericana que ha intentado abrir la brecha.

Porque no puede haber un partido del pueblo como tal. Sería, en sí mismo, una contradicción, una incongruencia. El todo no puede reducirse a ser una parte, ni la parte confundirse con el todo. Por eso, lo que importa es que las distintas partes del pueblo obren institucionalmente. El pueblo inorgánico solo se hace presente en la algarada, el motín, la asonada. Pero en la vida regular se trata de obrar en auto-organizaciones específicas: sindicatos, cooperativas, juntas de acción cívica, de defensa civil, de ejecución de obras, de administración de servicios, etc., o en asambleas dirigidas y aún en partidos de clase, pero bajo formas y normas que canalicen su acción. Se trata del pueblo en asamblea, en junta, en concertación. Situado y en funciones definidas.

El desbordamiento populista de montoneros y descamisados, siempre vociferantes, deliberantes, en las plazas y calles, con la dirigencia sindical tomando el botín del poder o anarquizando el poder, es el despotismo de la mayoría, el absolutismo democrático que tanto temía Tocqueville.

Democracia es pluralismo social y político, con respeto por las minorías. El exclusivismo populista es una deformación demagógica del gobierno popular.

XXX. Se dirá que hemos descuidado las regiones, la provincia, que es una realidad que no puede desconocerse. Es más, la regionalización es hoy una de las fórmulas esenciales para realizar la descentralización administrativa, una forma de reordenación del territorio, una manera de redistribuir el poder en el espacio. La devolución o reconocimiento de las autonomías locales ha sido vital en algunos casos, como el reciente de España, para reanimar la unidad nacional. Otros, hacen presente la necesidad de un ente intermedio entre la nación y el municipio, pues, pensándolo bien, una nación es una suma de regiones, una articulación de provincias.

En los sistemas electorales ha tenido gran significado el factor regional, combinado con el partidario. Es constante que en los congresos bicamerales el Senado, así no sea federal el Estado, se elija teniendo en cuenta las regiones como entidades territoriales representables. Y han tenido su propia administración y su correspondiente asamblea electiva.

Creemos, tal vez influidos por la experiencia colombiana, que esa entidad territorial, de sabor federalista, no es una solución acertada para las necesidades atrás planteadas. Es preferible, para eludir la politización, burocratización y dilapidación de recursos que son los males mayores de ese tipo de entes, puede ser reemplazado, con innegables ventajas, por cualquiera de estas fórmulas: 1) la creación de corporaciones regionales autónomas como

entidades no políticas y alejadas de la cuestión electoral, encargadas de ejecutar los planes de desarrollo de la región, definidos por la planeación nacional, con recursos financieros propios, y previa la delimitación racional de las regiones atendiendo a su unidad geográfica y económica, con autonomía administrativa y exclusiva dependencia funcional con los organismos nacionales de planeación; 2) autorizar a los municipios para asociarse en función del ensanche, mejora, menor costo, de la prestación de los servicios públicos que les corresponden, sin que haya fusión de esas entidades; la organización supramunicipal sería financiada y dirigida por representantes designados por sus municipios miembros.

No siempre será viable esta solución. Una larga tradición provincial y, a veces, una especie de federalismo natural conspiran contra intentos de racionalizar la cuestión.

En materias como éstas debiera darse juego a la iniciativa popular y al plebiscito, por ser asuntos que tocan con la integración del Estado.

XXXI. Fundamental es el equilibrio entre ciudad y campo. Nuestra cultura autóctona fue rural, agrícola y comunitaria. A ella se sobrepuso una civilización distinta, guiada por el lucro, el mercantilismo, el capital. Se torció con ello la tendencia del desarrollo histórico original, con un modelo impuesto y dependiente de sus engranajes mundiales.

No podemos, sin traicionarnos, prescindir ni de una ni de otra forma. Pero también es inauténtico negar alguna de esas vertientes, seguir una sola de esas inclinaciones. El reto histórico no afrontado sería y responsablemente es el de encontrar la síntesis y el equilibrio entre lo europeo, recibido por medio de España —cristianismo, derecho, racionalidad—, y lo genuino, lo aborígen: el naturalismo animista, la solidaridad comunitaria, la unidad trabajo —tierra, hombre— naturaleza. Nuestras instituciones tienen que ser

mestizas, superadoras de esa contradicción que nos plantea la historia.

De ahí que nuestra democracia debe ser mixta: directa y representativa, que deba ir al campo y al campesino a buscar el inconciente en que está el rescoldo de lo ancestral americano para articularlo y ensamblarlo al nuevo progreso de desarrollo.

Una democracia sin ese factor es, en Latinoamérica, hemipléfica, incompleta y falsa. Por eso, las formas europeas y norteamericanas han sido inoperantes e inestables. Chocan dos culturas, dos sistemas normativos: el ancestral, a veces inconsciente, pero siempre condicionante de la conducta del hombre medio —hecho no solo de valores sino también de costumbres, prejuicios, creencias, predisposiciones, actitudes recibidas de siempre— y el traído como ejemplar, que debe imitarse.

El balance bien establecido entre lo popular auténtico, conservado en el agro, y lo nuevo del desarrollo social planificado, es la garantía de la democracia integral.

XXXII. En este ensayo de plasmar una reforma política, o de configurar un modelo de democracia participante para Latinoamérica, avanzando sobre las conquistas obtenidas y sin sacrificar tradiciones más que centenarias, tienen un puesto, pero no la exclusividad, las elecciones. Pues, repetimos, son, de todos modos, una forma de participación como influencia sobre el poder.

Hemos destacado la función que cumplen en la designación de la representación nacional y en la de la representación municipal o cabildo. Debe mantenerse igualmente la Presidencia de elección popular directa con sufragio universal. Los alcaldes municipales deben también ser de elección popular, y todas las juntas vecinales, excluyendo las de administración de servicios, que deben serlo por los cabildos, deben ser electivas por votación de los vecinos. Puede pensarse aún, como se aplicó y creen algunos que debe revivirse, en la elección de los jueces. Es preciso com-

binar la democracia representativa con la directa.

Pero es necesario meditar sobre tres aspectos, uno de ellos ya sugerido: la elección debe implicar, tratándose de representantes, un mandato imperativo con contenido cierto —una línea ideológica definida, un programa concreto ofrecido a los electores— y una lealtad, una fidelidad total, de la persona electa a dicho mandamiento. Porque la elección igualmente debe implicar que el incumplimiento acarreará la revocación de la investidura. Esta es la responsabilidad política envuelta en la elección de representantes.

La otra faceta es la atinente a una regulación de las posibilidades de ser reelegidos. El continuismo en la representación o en el gobierno, como también, en otro ángulo, la cooptación, no es democrática, produce burocratización, esclerosis institucional, imposición de la maquinaria electoral sobre la opinión libre. Es necesario, por ende, reducir las oportunidades, sin llegar a la negativa total, que sería igualmente inconveniente, de la reelección, a fin de que alterne y se rote el personal de representantes.

La tercera, es referente a la regulación legal de los medios de financiación de las campañas electorales y de las encuestas de opiniones políticas, cuya base debe ser la publicidad de las fuentes y cuantías, en el primer caso, o de asunción de los costos por el Estado, o de la divulgación de la metodología, el tamaño, las fechas y demás detalles de la muestra, para su evolución crítica.

XXXIII. La dominación política que atenta contra la libertad, la explotación económica que destruye la igualdad, y la necesidad que esclaviza el hombre a la naturaleza, lo alienan, obstruyen la plena expansión de su personalidad, le impiden ser, ser quien quiere ser, como quiere ser. Detrás de la opresión, de la desigualdad económica, de la sujeción a formas de vida supuestas como incambiables porque derivan “de la naturaleza de las cosas”, están el hambre, la ignorancia, la enfermedad y la violencia, las cuatro

mayores amenazas de la humanidad de nuestro tiempo.

Hombre, llamado a superar su animalidad primitiva, su sociabilidad espontánea, en la politicidad racional de la convivencia armoniosa, y a sublimar ésta en la humanidad total, en comunión fraternal, identificadora, en que el hombre será reconocido por el hombre, en que será reconocido todo el hombre, reconocimiento que alcanzará a todos los hombres.

Pues, bien. Para seguir esa corriente histórica, esa evolución —sociabilidad, politicidad, humanidad— en que se realizan el hombre y su especie, no basta con la democracia política. Asegura ella, nada más, la libertad política, un poder político que privilegia al pueblo, por ser la mayoría, declarándolo protagonista decisivo en esa dimensión de la vida colectiva. El pueblo gobierna directamente ciertos aspectos de su vida, participa en la definición de otros, se hace representar en la determinación de algunos. La igualdad ante la ley, principio formal de esa democracia, junto al de la prioridad de las mayorías, parecería ofrecer solución cabal a los males del hombre.

No es así. En este estadio de la historia el pueblo pide, además, poder económico, participación equitativa en ese poder; quiere hacer parte, formar parte, tomar parte, compartir el poder económico. Lo que se traduce, para que haya real equilibrio, en establecer que el trabajo dignifica y hace del hombre lo que es, que es una obligación y un derecho, que es el origen de la riqueza, que es la justificación de la propiedad y que, por tanto, prevalece sobre el capital en el contexto comunitario. Que el trabajo es la base de la sociedad y su riqueza.

Sin que democracia política y democracia económica sean suficientes para redimir al hombre. Logradas ambas, y como su condición para lograrlas, el hombre-pueblo requiere aún, para su total liberación, para la plenitud, el esplendor de su humanidad, su auto-dominio, logro que se conquista en el orden de la cultura. La cultura es lo que hace el hombre en la historia; lo que hace con la naturale-

za, aunque él también es parte de la naturaleza, pero su contraparte, pues la domina, la transforma y la pone a su servicio y lo que hace consigo mismo, el tipo de persona que hace con su ser natural.

Cuando el hombre tenga la posesión y el control de los recursos de la naturaleza para aplicarlos a sus fines, superar la necesidad —y la cultura no es sino el conjunto de capacidades, conocimientos y técnicas del hombre orientadas a este empeño—, será enteramente libre de hacerse a su imagen y semejanza.

Esto es hacer descender la utopía del cielo a la tierra —el reino de este mundo—, traer el futuro al presente. Para ello, habrá que cambiar al hombre, librándolo de sus malas pasiones. Para cambiar al mundo, este mundo del hambre, las guerras, el dolor y la miseria, Juan Pablo II dijo que el hombre debía “cambiar su corazón”. Un hombre nuevo, limpio, puro, que pueda decir con San Agustín: “El amor es mi peso. Por él voy donde quiera que voy”.

XXXIV. Resumiendo: una de las mayores conquistas culturales del hombre fue el reconocimiento de sus derechos políticos y, dentro de ellos, el de poder ser elegido representante o gobernante de su pueblo. Un sistema electoral con sufragio universal, directo, igual, libre, secreto, con representación proporcional de los partidos políticos, y cuyos resultados se respetan al producir la alternación pacífica en el gobierno y rotar la representación en los cuerpos electivos, es un precioso mecanismo para desenvolver en términos civilizados la contienda política. Instrumento que debe perfeccionarse introduciendo la democracia en los partidos, multiplicando los cargos electivos, prohibiendo la reelección, manteniendo el vínculo entre electos y electores, y saneándolo de los vicios de fraude y violencia.

Con estos sistemas nació y ha vivido la democracia contemporánea. Pero no es bastante. El problema ya no es el del monopolio del poder político por la monarquía y su nobleza, que fue el problema de la burguesía. El sis-

tema electoral descrito fue la respuesta que satisfizo las demandas de poder político de esa clase. Para eso hizo sus revoluciones en Europa.

En Latinoamérica los movimientos de independencia contra el colonialismo español cumplieron también las veces de aquellas revoluciones políticas, de las cuales tomamos sus formas institucionales republicanas y sus sistemas electorales, pero sin que acá se produjera el relevo de los grupos sociales dominantes, los que todavía mantienen su control hegemónico.

Las nuevas clases apenas se están asomando a la historia. La gente campesina se despierta en los movimientos agraristas y en la guerrilla revolucionaria para abrirse un espacio; los obreros han logrado, con el auge industrialista, hacer reconocer un derecho laboral que los ampara, y la huelga y el paro general se lo garantiza y confirma; la clase media se incrusta en la administración privada y pública, en la pequeña industria y el comercio menor, en situación de inconformidad contenida; los demás sectores, están marginados y su salvación no se ve posible mediante la acción de los partidos y el juego electoral clásico.

Es ahí, y ya, que se requiere el injerto de la democracia directa en la representativa tradicional que ha dejado en orfandad a grandes, inmensos grupos, sin representación ni derecho y es ahí donde hay que hacer obligatoria la concertación económica, en vista de que la representación política no comprende, en la práctica, a los desheredados.

La democracia representativa ya dio su medida. Hay que apuntarla, añadiendo al voto otras formas de que el pueblo, solo formalmente representado, influya en política, acceda al poder real, sea algo más que el cuerpo elector que encarna o es símbolo de la soberanía.

Ese es el sentido de una reforma política en que se han dejado de lado las preocupaciones por la pureza y la lógica de los sistemas políticos, su simetría y congruencia formales, para más bien sentir lo quedesean estos pueblos, sin negar su pasado, sin dictaduras que frustran su espe-

ranza, sin revoluciones que posponen sus sueños. Lo que nos proponemos es ofrecer un modelo que, ojalá, logre la integración participante en nuestra democracia de quienes están excluidos o marginados: los que no tienen escuela, trabajo, vivienda, asistencia médica, seguridad social; los campesinos sin tierra, los profesionales sin perspectivas de aplicar sus conocimientos, los artistas sin oportunidades para la creación, los intelectuales sin influencia o poder directivo en su país. Es una propuesta para quienes no tienen nada o no tienen a nadie, en persecución de la solidaridad que crea el compartir, y la unidad y concordia que resultan del concierto integrador.

Las repúblicas solo pueden quedar bien fundadas cuando su base es el pueblo productor, que no es una clase, esa formidable fuerza histórica que ha transformado el mundo, y cuando su fin es lo comunitario, el bien público, en que todos tienen parte, derecho a participar.

XXXV. Unas advertencias finales

La más obvia: la viabilidad, el funcionamiento efectivo de la democracia en un país concreto están condicionados, porque es su supuesto, a que haya conseguido autodeterminarse, en el sentido de que no padezca dependencia política o económica de otro país. Un pueblo uncido por el subdesarrollo a las ataduras del neocolonialismo, al influjo dominante de una metrópoli, cuyas directrices políticas debe seguir en las relaciones internacionales y de cuya economía es dependiente en la inversión, el crédito, la tecnología, no es libre; y sin libertad no hay democracia, como no hay libertad sin igualdad.

Sin el desarrollo auto sostenido, es decir, sin el pleno empleo de los recursos humanos y naturales para la dignificación de la vida de todo el pueblo, no se han creado las condiciones para la democracia.

Otra: la democracia exige la capacidad de un pueblo para entrar en el reparto de los nuevos poderes que se formen en su ámbito social, adquiriendo, haciéndose re-

conocer los correspondientes nuevos derechos, derechos de participación y derechos de ejercicio directo, esto es poderes, no simples controles sobre el poder. Solo así se mantiene actualizada la idea de justicia que legitima un sistema político, para que sea no solo Estado de Derecho sino Estado de Derecho y Justicia. El reparto periódico e igualitario de poderes entre los distintos sectores sociales es la esencia de la democracia.

En ese sentido, y para poner solo dos ejemplos, vale pensar ¿qué hacer con el nuevo poder que significan la informática y los medios de comunicación masiva? ¿Cómo ponerlos al alcance y al servicio de todos los grupos sociales? y ¿cómo hacer para que sea el interés del pueblo el que oriente la integración científica para evitar descarrilamientos como el armamentismo que lleva la guerra a las estrellas?

Y al final: en la actualidad, cualquiera que sea el desarrollo de una democracia integral, no se podrá prescindir de la opción para elegir popularmente, en elecciones libres, a los gobernantes, lo que se debe combatir es la cooptación directa o indirecta, encubierta o descarada, del gobernante, con representación unilateral.

Ruptura de la dependencia, participación en los poderes establecidos y en los nuevos —información, comunicaciones, conocimiento—, y opción del pueblo para designar su gobierno, son los hechos, principios e instituciones que exige la implantación de la democracia plena en Latinoamérica.

Pero, ¡no se olvide!, la democracia la tiene que hacer el pueblo, la sociedad, porque en el Estado la representación del pueblo es una representación intermediaria que se apropia el grupo dominante. Los pueblos quieren gobernar, gobernarse.

Enseñaba Hobbes que “donde no hay poder común, no hay ley”. Es por eso que, sólo cuando el Estado sea de

todos, el Estado del pueblo, no haremos cuestión de la legitimidad, disputa que solo cabe en el régimen representativo en el cual las elecciones son la fórmula de la legitimidad.

Hecho en junio de 1985, en Quito, pensando en la nueva Colombia.

INDICE

PRIMERA PARTE:	
Elecciones y representación	9
SEGUNDA PARTE:	
Legitimidad, concertación y participación	31

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Consejo Directivo:

Thomas Buergenthal
Presidente

Marco Monroy Cabra
Vicepresidente

Carlos Roberto Reina
Vicepresidente

María Elena Alves
Allan Brewer - Carías
Margaret E. Crahan
Carmen Delgado Votaw
Tom J. Farer
Eduardo Jiménez de Aréchaga
Emilio Mignone
Jorge A. Montero
Gonzalo Ortiz Martín
Eduardo Ortiz Ortiz
César Sepúlveda
Louis Sohn
Rodolfo Stavenhagen
Walter Tarnopolsky
Cristian Tattenbach
Luis Demetrio Tinoco
Diego Uribe Vargas
Fernando Volio Jiménez

Miembros Ex-Officio

Pedro Nikken
Rodolfo E. Piza E.
Rafael Nieto
Máximo Cisneros
Huntley E. Munroe

Director Ejecutivo
Héctor Gros Espiell

Directora Adjunta
Sonia Picado S.

Cuadernos de CAPEL. No. 1 KAPLAN MARCOS, *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina Contemporánea*; No. 2 ROSADA HECTOR, *Guatemala 1984: elecciones para Asamblea Nacional Constituyente*. No. 3 SACHICA LUIS CARLOS, *Democracia, Representación y Participación*.

PROXIMOS TITULOS DE LA COLECCION:

SADEK MARIA TERESA y BORGES CHEIBUB JOSE ANTONIO, *Educación y Ciudadanía: la exclusión política de los analfabetos en el Brasil*.

OLIART FRANCISCO, *Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina*.

BUTTEN VARONA NELSON, BREA FRANCO JULIO, CAMPILLO PEREZ JULIO y SILIE GATON JOSE A., *Legislación Electoral de la República Dominicana*.

MADRAZO JORGE, *Reforma Política y Legislación Electoral de las Entidades Federativas en México*.

BIDART CAMPOS GERMAN J., *Legitimidad de los procesos electorales*.

67