

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS DEMOCRACIAS IBEROAMERICANAS

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

Me referiré en esta intervención a la necesidad de incrementar los mecanismos de participación como fórmula para resolver algunos de los problemas que se plantean en las democracias iberoamericanas de nuestro tiempo.

En primer lugar —los distinguidos ponentes ya lo han dicho—, vale reiterar, en un congreso de constitucionalistas, la visión de la norma constitucional como un instrumento, una herramienta, para resolver problemas sociales, políticos, económicos de nuestros países. No tiene por qué ser una construcción teórica perfecta ni responder a una determinada visión mecánica preestablecida y a veces surgida en tierras con idiosincrasia, historia y medio geográfico totalmente diferentes. Creo que una de las grandes tareas del constitucionalista es la de entenderse como un posible hacedor de grandes soluciones jurídicas más que como un mero estudioso de principios o conceptos fijados de una vez y para siempre.

Si así hubiesen pensado, por ejemplo, los constitucionalistas norteamericanos, no hubieran creado el federalismo, no hubieran constituido el Senado. Asombra que en ocasiones en México se diga que el Senado es intocable porque representa al pacto federal. Yo apuntaría la necesidad de tocar todo lo que se deba tocar para que represente lo que debe representar. Si un determinado instrumento deja de ser útil, si un mecanismo creado con anterioridad ya no es conveniente, si no soluciona los casos que enfrentamos, debemos desecharlo y buscar otras opciones. El doctor Sábica afirmaba que el constitucionalista no puede dejar de ser un tanto utópico; debe serlo por vocación, por definición, si quiere ir adelante de su tiempo y si desea empezar a pensar en soluciones que puedan convertirse en realidades. No podemos renunciar a la utopía como forma de actuar frente a los problemas que nos aquejan, porque sólo así podremos convertir un ideal en realidades. Qué fueron los derechos del hombre antes de plasmarse jurídicamente, sino concepciones ideales que había que concretar. En un congreso de esta

naturaleza, la utopía debe y tiene que estar presente. Repitamos aquella frase de los jóvenes franceses del 68: seamos realistas, pidamos lo imposible; ésta debe ser una actitud constante del constitucionalismo. constante del constitucionalismo.

En ese marco de la importancia de ajustar, por un lado, nuestros mecanismos constitucionales a las realidades actuales, y por otro, de vislumbrar posibilidades, aun cuando ahora parezcan utópicas, es necesario hacer una breve referencia a algunos de los síntomas que presentan nuestros diferentes gobiernos y que apuntan a la necesidad de acudir a nuevas mecánicas. Uno de los síntomas conspicuos de manera más o menos generalizada es lo que podríamos denominar una *incapacidad gubernamental* cada vez mayor. Permitaseme aclarar que no uso este término peyorativamente; no quiero decir que los hombres en el poder sean ineptos. Me refiero al hecho de que el *gobierno*, como instrumento, se ha ido inmovilizando crecientemente debido a una serie de presiones tanto internas —de parte de las complejas comunidades y grupos de presión que bajo él se mueven— como por mecanismos y fórmulas externas. Esto produce una reducción progresivamente más acentuada del margen de acción real de los gobiernos, en materias como el endeudamiento externo, el problema ecológico, la forma de manejar nuevas realidades tecnológicas, los grandes medios de comunicación o los satélites que permiten la difusión ecuménica de las ideas prácticamente sin proceso jurídico alguno que regule la entrada de sus mensajes a espacios teóricamente soberanos, pero que en realidad lo son cada día menos.

La ampliación de la participación popular directa puede coadyuvar a enfrentar con éxito este catálogo de dificultades. El doctor Nino en su ponencia ponía un ejemplo muy interesante sobre cómo, apelando al pueblo en Argentina, habíase producido la decisión que verdaderamente deseaba el pueblo respecto de la solución a su inveterado conflicto con Chile respecto al Canal de Beagle. Pese a las numerosas discusiones técnicas respecto a si procedía o no consultar al pueblo en esa circunstancia, dada la naturaleza del gobierno representativo y las funciones atribuidas al Poder Ejecutivo, la solución más fácil fue apelar al sentir popular.

Otro fenómeno visible en nuestros países es lo que yo denominaría el *aislamiento del Estado*: el Estado, esa entidad tan abstracta que nos cuesta trabajo definir en la práctica, pero a la que, sin embargo, le atribuimos una serie de acciones de manera muy precisa y que conocemos al través de sus repercusiones en nuestro propio vivir cotidiano. Por *aislamiento del Estado* entiendo el excesivo crecimiento del apa-

rato burocrático que lo ha apartado de su función original: representar a la sociedad. Aturden en ocasiones las frecuentes referencias a la dicotomía entre Estado y sociedad civil. En la teoría, el Estado no debería ser otra cosa sino el medio de expresión, el vehículo a través del cual la sociedad civil se organiza y gobierna. No obstante, nos percatamos de que la sociedad requiere de representantes frente al Estado. Nuevas fórmulas —de las que también aquí se ha hablado, como el defensor del pueblo u *ombudsman*— han venido a constituirse en mecanismos que tienden a defender a la sociedad del Estado. Es decir, han surgido nuevos representantes junto a los antiguos. Esto apunta a una crisis de los mecanismos de representación. La democracia representativa dentro del marco de esta fenomenología de complicación del Estado ha debido crear nuevas instituciones, algunas formales, como el defensor del pueblo, otras informales, como cuando los medios informativos se apropian la función de representantes o mediadores de las necesidades de la sociedad frente al gobierno. Esto quiere decir que de algún modo los mecanismos representativos tradicionales están fallando y que es necesario encontrar nuevas fórmulas. Diríase que hay una especie de elevación al cuadrado de la ley de hierro de la oligarquía que produce ese desapego del Estado de su base social. Ocurre que, al gobierno, para gobernar, se le presentan una gran cantidad de presiones que le impiden llegar a soluciones viables. La misma pluralidad, la representación de las organizaciones que articulan intereses oligárquicos en su cúpula y que a su vez, en una nueva cúpula, la del Estado —por eso hablaba de elevación al cuadrado—, generan fuertes presiones que tienden a inmovilizar al gobierno. En el despertar democrático que hemos saludado con un gran entusiasmo en este congreso y que se ha visto en América del Sur, habría que estar nuevamente al pendiente de que los gobiernos puedan realmente resolver los problemas populares, para no caer en el riesgo de un nuevo golpismo que vuelva a obscurecer el panorama latinoamericano.

Por otro lado, debido al *deterioro de los partidos*, decía también algún ponente, necesitamos nuevas fórmulas suprapartidistas. El desgaste en los partidos como instancias representativas los ha desbordado. En Brasil, mientras el pueblo se manifestaba de una manera multitudinaria por las elecciones directas, los partidos, en razón de las múltiples presiones de la realidad política, negociaban fórmulas que respondieran no al reclamo popular, sino a la necesidad de los dirigentes a cargo de estas negociaciones.

Además, el político está desprestigiado; no sólo en México, sino en Latinoamérica y el mundo ha perdido su carácter vigoroso de líder de

las multitudes; por eso es preciso abrir nuevos cauces a la participación. Otro de los síntomas apreciables en la actualidad es una participación crecientemente técnica de los gobiernos. La tecnoburocracia, el tecnocratismo de que se les acusa particularmente a los sectores financieros, económicos o hacendarios, ha producido que los propios gobiernos, de una manera u otra, se preocupen por crear mecanismos de consulta popular. En el caso mexicano, estos mecanismos no se han institucionalizado hasta convertirse en verdaderos *referenda*, de manera que la consulta pueda dar por resultado una decisión.

En síntesis, diría yo, no basta la democracia electoral para resolver los problemas de nuestros pueblos, que pueden propiciar en un momento gran entusiasmo y desbordamiento de euforia por la bienvenida a la redemocratización. Pero no se puede olvidar que las bayonetas y las botas siguen amenazantes, y, en algunos casos, como en el Uruguay expresamente, de manera clara, manifestaron su propósito de retomar las riendas si las cosas no se manejaban bien desde su peculiar punto de vista. Es necesario pues, no detenerse en la idea de la democracia electoral como fórmula para resolver la situación. Tenemos que crear modos de acrecentar la legitimidad de los gobiernos que, a mi parecer, pasan por una necesaria ampliación de las formas de democracia semi-directa. La gran tarea del constitucionalismo latinoamericano de los próximos años es encontrar esas formas que conecten a la cúpula demasiado elevada de un gobierno con su base de sustento: la decisión popular. Se requiere de un desahogo de los mecanismos actuales debido a los cuales los representados tienen que hacerse representar nuevamente y buscar que los gobiernos logren liberarse de las presiones que los tienen prácticamente atados y que cada vez los dejan gobernar menos.

El gobierno tiene que asumir el papel de seleccionador y presentador de alternativas viables populares y luego ser el ejecutor de las decisiones.

Retomando la reflexión que se hacía en la otra mesa de trabajo acerca de la vinculación entre teología y política, cuando se aludía a la similitud entre la trilogía de los poderes y la Santísima Trinidad, yo diría que en el tema que he abordado brevemente, necesitamos parafrasear el refrán popular: "El hombre propone y Dios dispone" para decir que en el futuro de nuestras democracias el gobierno debe proponer y el pueblo disponer.