

ENSAYO

LAS BASES SOCIALES DE LA DEMOCRACIA*

Fernando Molina V.**

El ensayo pretende hacer un primer aporte a la redefinición del concepto de democracia. Este concepto se aplica a realidades muy diversas: a la ciudad estado, la nación estado y a sectores que son parte de la sociedad global como cuando se habla de democracia industrial o democratización de la Universidad. En Latinoamérica la democracia es importada, constituyendo un caso más de herodianismo.

Se plantea la necesidad de definir el concepto como un proceso histórico-social, no sólo referido a la toma de decisiones, sino como proceso que afecta la estructura de la sociedad y su relación con el estado y cuya evolución como idea y como experiencia es compleja y gradual. La democracia es entonces un proceso dinámico de acercamiento a un cierto tipo ideal o utopía humanista.

Dada la vinculación con la estructura social se pregunta acerca de cuál es la clave específica que permite explicar los caracteres principales del subdesarrollo. Para abordar la pregunta se recurre a la teoría de la marginalidad como una teoría que postula la existencia de grandes masas que no pertenecen, que no participan, constituyendo un "afuera" de la sociedad instalada.

A partir de este enfoque se utiliza el concepto de "poliarquía" de R. Dahl, se definen las condiciones necesarias de un régimen democrático, sus garantías, las dimensiones de oposición y debate público por una parte y de participación por la otra, como elementos esenciales.

* Documento presentado el día 9 de julio de 1984 en el Seminario "Temas de Teoría Democrática Contemporánea", organizado por el Centro de Estudios Públicos. Dicho Seminario fue dirigido por el señor Osear Mertz.

** Abogado, cientista político, M. A. Universidad de Wisconsin; profesor visitante de las universidades de Notre Dame, Purdue (USA), Essex (Reino Unido) y del Instituto de Estudios Sociales de La Haya; Ex profesor de la Universidad Católica de Valparaíso y profesor de Ciencia Política Universidad Católica de Chile.

Entre los sistemas hegemónicos cerrados y el tipo democracia existe un proceso en que los elementos de la democracia ideal se van dando histórica y socialmente en grados diversos. Luego se definen los parámetros de un régimen poliárquico en la perspectiva de la democracia. Estos parámetros son: el de la legitimidad, el de la participación y el de las autonomías sociales solidarias.

I El Problema de la Definición de la Democracia

El ideal de la democracia y los diversos intentos por llevarla a la realidad, atraviesan veinticinco siglos de historia en Occidente. Desde la democracia ateniense hasta los ensayos contemporáneos, el ideario democrático y sus experiencias concretas han sufrido continuas reformulaciones. El uso del término a través de tanto tiempo y su aplicación a realidades tan diversas han determinado que su significado sea poco preciso, a veces abusivo y cuando menos ambiguo. Así, por ejemplo, históricamente el término democracia ha sido aplicado a la ciudad-estado, a la nación-estado, a sectores que son parte de la sociedad global, como en el caso de la "democracia industrial" o la "democratización de la Universidad", e incluso se le ha utilizado para caracterizar el régimen de los organismos supranacionales.

En la experiencia histórica el desarrollo de instituciones e ideas democráticas se va produciendo de un modo complejo. Así, en Inglaterra, en el siglo XVIII, existía un avanzado proceso de debate público, factor clave de la democracia, pero a la vez sólo una pequeña parte de la población adulta gozaba del derecho a sufragio; éste llegó a extenderse sólo entre los años 1867 y 1884, haciéndose progresivamente universal. Otras democracias, como la suiza, gozan en la actualidad de un sofisticado sistema de discusión y debate público, pero, al mismo tiempo, excluyen el voto femenino en las elecciones nacionales.

Es interesante observar que, históricamente, como en el caso de regímenes autoritarios, sus poderes de algún modo aparecen limitados, otro elemento clave de la democracia, cuando la sociedad como tal tiene un cierto grado de organización autónoma frente al gobierno, esto es, si existen con alguna vitalidad propia familias, clanes, iglesia, ciudades y tradiciones. Un buen caso de lo anterior es Inglaterra en tiempo de los Tudor, un régimen autoritario (no totalitario), en el que el rey gobernaba por derecho divino, las ejecuciones sumarias eran comunes y se utilizaba la tortura. Sin embargo, la fuerza y poder relativo de las clases sociales, de la iglesia, de los gremios, fueron gradualmente limitando el poder del estado y fueron los agentes en gran parte responsables por el apareamiento gradual de instituciones pre-democráticas a finales de los siglos XVII y XIX. Tocqueville, Taine, Von Gierke, Acton y Weber, son algunos de los historiadores y sociólogos que han mostrado palmaria-mente el papel que cumplen las instituciones intermedias en la

limitación del poder central y en la transición de un régimen autoritario a una democracia moderna.

Cabe llamar la atención que nos referimos a regímenes autoritarios y no a estados totalitarios. Los estados totalitarios son una creación más bien del siglo XX. "Nada fuera del Estado, todo dentro del Estado y nada contra el Estado", fue la definición fascista de los años 20. El estado totalitario absorbe a la sociedad, todo es parte de él y no existe o no se permite vida social, económica o cultural al margen del mismo.

En América latina la idea y prácticas democráticas fueron y son básicamente importadas. Se han imitado idearios e instituciones y se las ha adoptado, sin muchas veces adaptarlas a nuestra especificidad social y cultural. Fue Toynbee el que acuñó el concepto "herodiano" para caracterizar a una minoría nacional que adopta el modo de vivir y escala de valores culturales, políticos y económicos pertenecientes a otra nación o grupos de naciones influyentes.¹ Podemos decir, en general, que la democracia, en América latina, cuando existe, es básicamente herodiana, es una réplica más que un proceso creador.

La exposición anterior no estaría completa sin incluir otras visiones² que aún van más allá y distinguen entre democracias liberales y democracias no-liberales, tratando entre estas últimas las variantes comunistas y la de los países en desarrollo, del Tercer Mundo. Así, por ejemplo, Macpherson dice: "La realidad de la democracia comprende estas tres clases, sin que pueda excluirse a ninguna de ellas. Resulta tan irreal pretender que la nuestra es la única democracia verdadera como para los soviets o para el Tercer Mundo insistir en que la suya es la única genuina."³ Cabe sí comentar que el autor aludido no incluye en la clasificación a América latina y que en el análisis histórico-filosófico de la democracia por él llamada liberal, tampoco alude a las corrientes socialistas democráticas anteriores y posteriores a Marx, ni a las vertientes de origen cristiano —sean protestantes o católicas— que tan importante contribución han hecho al ideario y prácticas democráticas.

A todo lo anterior hay que agregar la existencia reconocida de

1 "Hay dos debilidades inherentes al herodianismo. . . la primera es que es, ex hipótesis, mimético y no creador, de modo que si logra éxito, tiende simplemente a aumentar la cantidad de productos manufacturados de la sociedad que imita, en lugar de soltar en las almas nuevas energías creadoras. La segunda debilidad es que este éxito, poco inspirador —lo mejor que el herodianismo puede ofrecer— sólo puede dar salvación a una minoría de la comunidad que tome el camino herodiano. La mayoría no puede esperar ni siquiera llegar a ser miembros pasivos de la clase gobernante de la sociedad imitada". (Toynbee, A., *La Civilización puesta a prueba*. Emecé, Bs. Aires, 1949, pp. 241-242.)

2 Véase C. B. Macpherson *La Realidad Democrática*. Editorial Fontanella.

3 Macpherson obra citada, página 52.

dos marcadas tradiciones democráticas clásicas, que enfatizan diferentes ideales, que dan origen a diversas instituciones, que tienen distintas prácticas y que aún persiguen a veces distintos fines. Nos referimos a la tradición anglo-americana y a la tradición francesa continental.⁴

La complejidad del tema ha llevado a los politólogos a un esfuerzo por aclarar el campo y a definir criterios. Así, por ejemplo, considerando sólo el aspecto de toma de decisiones se ha llegado a establecer ciertas condiciones para que un proceso de decisión pueda ser llamado idealmente democrático.⁵ Estos criterios son:

- a Igualdad de voto. Significando con ello que al tomarse decisiones colectivas, cada ciudadano al expresar su opinión, ésta será ponderada con igual peso que la de los demás en la determinación final.
- b Participación efectiva. Cada ciudadano debe tener igual y adecuada participación en el proceso de toma de decisiones que afectan la vida colectiva, incluyendo en esto la igualdad de oportunidad para expresar su opinión y la de incluir temas de debate en la discusión.
- c Cada ciudadano debe tener igual y adecuada oportunidad para formarse su opinión con la debida información y conforme a su propio juicio.
- d El conjunto de ciudadanos debe tener la exclusiva facultad para determinar qué materias deben o no deben ser sometidas a decisión, conforme a procedimientos que satisfagan los criterios anteriores.
- e El cuerpo cívico, demos, debe incluir a todos los adultos.

Hay que observar que este conjunto de criterios ideales, difícilmente se aplica en su totalidad a la diversidad de realidades que llamamos democráticas.

De todo lo anterior se concluye que no existe una definición unívoca, ni menos simple, de democracia. El concepto se aplica a realidades históricamente diferentes, se le usa para caracterizar a la sociedad global y también a algunos de sus componentes. Se distingue entre democracias liberales y no liberales, existen las tradiciones anglo-americanas y francesa continental; está la experiencia tan diversa latinoamericana.

Todas estas consideraciones conducen a la necesidad de mejorar la comprensión del problema democrático y a entenderlo tanto en su práctica como en su ideario como un proceso histórico-social que se refiere no sólo a como se toman decisiones o a ciertas institu-

4 "The Two Democratic Traditions". *The Philosophical Review*, Vol. 62, octubre 52, George Sabine.

5 Robert Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*: Yale University Press, 1972.

ciones formales, sino como un proceso que afecta la estructura de la sociedad y su relación con el estado y cuya evolución como ideario y como experiencia es compleja y gradual.

La democracia es así más bien un impulso humanista que hunde sus raíces profundamente en la historia occidental y que ha experimentado un continuo y diversificado proceso de reformulaciones en sus ideales, instituciones y prácticas.

Este trabajo pretende ser un aporte en la comprensión más compleja de la democracia, nos preocupa sobre todo la relación sociedad y democracia y cómo a partir de eso se puede tratar de establecer parámetros que definan a la democracia como un proceso dinámico de acercamiento a un cierto tipo ideal o utopía humanista.

Esta utopía humanista se concibe como un proceso creador de un pueblo —como cultura— y como una sociedad dotada de autonomía, en la cual el gobierno responde y es sensible al pueblo, en que el poder se distribuye, en el cual hay mayorías y minorías, igualdad, libertad, participación y sobre todo opción real para todos de auto-realizarse.

II La Teoría de la Marginalidad

La Sociedad Establecida y la Masa Marginal

Redefinir la democracia implica situar el problema en su contexto social e histórico, acercarnos al tema con un enfoque que podríamos denominar estructuralista-cultural. No se trata simplemente de replicar instituciones e ideas de otras democracias y ni siquiera de replicar mecánicamente las instituciones, ideas y prácticas de intentos democráticos anteriores. Se trata de volver a pensar la democracia con una mente fresca y abierta, que recoja la lección del pasado, pero a la vez la enfoque globalmente y en relación intrínseca con lo que es el cuerpo social, en relación intrínseca al tejido social que servirá de base al sistema político.

Intentar redefinir la democracia como un proceso global autóctono, que no sea una mera acomodación o imposición de estructuras políticas copiadas sobre el cuerpo social, supone aclarar cuál es la clave específica que permite explicar la esencia y caracteres principales de nuestro subdesarrollo económico y social. Para hacer esto hemos recurrido a la teoría de marginalidad que la estimamos una proposición válida y un instrumento que arroja luz sobre este problema y es útil para el replanteo de la democracia.⁶

6 *Hacia la superación de la marginalidad*, Inedes. Editorial Herder, 1972. *Marginalidad, promoción popular y neo marxismo*. Cedral. Génesis Editores, Bogotá 1976. En cuanto a la crítica de la teoría véase: Cardoso Fernando: Participación y marginalidad en *Estado y Sociedad en América Latina*, Bs. Aires, Nueva Visión 1972. Cetrulo, Ricardo: *La marginalidad como noción ideológica*, en *Perspectivas de Diálogo* (Montevideo)

Teoría de la Marginalidad

Las sociedades latinoamericanas especialmente si son observadas desde una óptica humanista y democrática, muestran un agudo problema de pobreza.⁷ "En el año 2.000, alrededor de 170 millones de latinoamericanos seguirán viviendo en condiciones de pobreza crítica". Según el mismo estudio ya citado, en 1970 había en América latina aproximadamente 112 millones de personas pobres, de los cuales vivían en zonas urbanas 41 millones y en zonas rurales 72 millones. De éstos, 60 millones eran indigentes.⁸ Estas cifras son suficientes para mostrar la magnitud del problema de la pobreza y su proyección en el futuro próximo,⁹ sobre todo ponen de manifiesto la enorme herida que afecta al cuerpo social, implicando el desconocimiento real de la igualdad, libertad real y posibilidad de participación de grandes masas de hombres.

La teoría de la marginalidad se inscribe dentro de esta realidad, aportando elementos específicos para su análisis, siendo los principales de ellos la postulación de que existen en América latina grandes masas que no es que están aplastadas en la base de la pirámide social sino que están ubicadas "fuera del sistema" y la postulación de la sociedad latinoamericana como una cultura herodiana.

En efecto, la teoría de la marginalidad sostiene que las sociedades latinoamericanas son solamente globalidades in fieri, no son naciones-estados acabados, sino en devenir y por lo tanto no son unidades conclusas. Hay en ellas un "adentro" y un "afuera" que en la medida que la sociedad se va haciendo más acabada el "afuera" se va internalizando, haciéndose parte del "adentro".

La totalidad susceptible de análisis no es entonces la nación-estado como algo acabado, sino como algo en formación y dotada de un adentro y de un afuera.

Nos. 73-74 junio 1973. "Chile - Modelos de desarrollo y opciones" pp. 45-103, Bogotá, Universidad de Los Andes. *Cuadernos de Ciencias Políticas* N° 2, junio 1973. También véanse autores como José Nun y Aníbal Quijano.

- 7 Oscar Altamir, "La dimensión de la pobreza en América Latina", serie *Cuadernos de la Cepal*, N° 27, 1979. Oscar Altamir, "Poverty in Latin America", *Revista de la Cepal*, N° 13, abril de 1981. Marshall Wolfe, "Participation: The View from Above". *Unrisd/83/C*. 14. GE. 83-01169 Geneva, March 1983. "La Superación de la Pobreza: Una Tarea Urgente y Posible". Cepal, G. 1308, 9 mayo 1984. (Informe Final del Proyecto de Pobreza Crítica en América Latina.)
- 8 En otras palabras, las familias indigentes son aquellas que aun cuando asignaran la totalidad de sus recursos a la compra de alimentos, no satisfarían sus necesidades nutricionales mínimas. Las familias pobres son aquellas cuyos hábitos de gastos en alimentos y sus otros gastos de consumo no les permiten satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas.
- 9 Ver cuadros anexos.

Esta hipótesis podría ser compatible con el "conflicto-explotación" en la sociedad establecida, siempre que se reconozca la existencia de un "conflicto-rechazo" con respecto al "afuera", al marginal que quiere incorporarse. Este enfoque, llamado estructural-culturalista, se distancia tanto del estructural-funcionalista como del estructural-historicista, los cuales presuponen en el análisis una totalidad acabada, y por tanto la analizan como tal, como una unidad conclusa.

La teoría de la marginalidad supone una ruptura al interior de la sociedad. No hay un continuum social, sino un punto donde la sociedad se dis-continua, se quiebra, dando origen a los de afuera y a los de adentro. "En la teoría marxista las clases están concebidas como hermanos siameses. Solamente son concebibles la una en función de la otra. Más aún, la clase no implica sólo la ubicación en una misma escala —como en el caso de un continuum estructural funcionalista— sino que, en un sentido muy propio del estructural historicismo, implica un antagonismo recíprocamente constitutivo. Si las clases no estuvieran, por así decirlo, en el mismo cuadrilátero boxístico, es decir, en contacto dentro de la misma unidad social, no habría ni siquiera posibilidad de lucha. En suma, en las dos corrientes mencionadas, el totalismo se traduce en continuismo".¹⁰

En la perspectiva de la teoría de la marginalidad el supuesto es que la unidad social, en cuanto totalidad, está en devenir y que está marcada por una ruptura, una quiebra intrasocietal, que no está superada. Hay discontinuidad, hay un punto de ruptura entre lo que está dentro de la sociedad instalada y lo que está fuera.

Históricamente, los que estaban fuera, mediante la conquista y la colonización instalan una sociedad super-puesta a la sociedad y pueblos pre existentes a los que dejan fuera. Se quedan y llegan a ser "los de dentro". En lo cultural son "herodianos", es decir, siguen viviendo en la matriz de donde vinieron. "Siguen importando la cultura sin preocuparse mayormente de crearla a partir del terruño propio". Todo este proceso puede producir convivencia pero las distancias enormes se mantienen. "En el fondo subsiste la exterioridad pre-colombina". "Esta es la raíz de la marginalidad".

Concepto de Marginalidad

La dicotomía que caracteriza a América latina es la que existe entre una sociedad participante, instalada, hegemónica y por otra parte una masa marginal. Hay un "afuera transatlántico" que llega a convertirse en un adentro a través de la conquista y colonización y que deja "afuera" a los pueblos con que se encuentra. Se constituye una sociedad estructurada y por la otra queda una masa marginal, no incorporada, ni siquiera a título de proletariado. Es evidente que

10 *Marginalidad, promoción popular y neo marxismo*, pág. 74, obra citada.

hay una especie de comunidad o convivencia que engloba a ambos segmentos (el instalado y el marginal) pero es superficial, es demoterritorial. Hay claramente una línea divisoria, un punto de ruptura que define lo instalado de lo marginal. Es la línea de la no-pertenencia, de la no-participación. El marginal es, entonces, el que no participa de los bienes y recursos de una sociedad ni toma parte en la red de decisiones que toda sociedad establece. El marginal está "afuera".¹¹

El mundo marginal se caracteriza por la no pertenencia, por la no participación a lo que se agrega a su interior, su falta de integración. El mundo marginal es un mundo aplastado, no articulado, atomizado. Es un mundo donde la articulación de intereses que generen organizaciones relevantes, no se da. Es un ghetto.

Este mundo que nació con el continente, aún sigue vigente. Hay, entonces, una sociedad que goza de los bienes y recursos y toma decisiones y un mundo excluido de los bienes y de las decisiones.

Esta profunda escisión tiene múltiples manifestaciones. En la población aparece como una diferenciación en la estratificación social en la que "lo blanco" es lo alto y lo "negro o cobrizo" es lo bajo. Se revela en la diferenciación entre lo urbano-metropolitano y el interior-rural-provincial, se observa en lo económico por la concentración de los sectores secundarios y terciarios en los centros urbanos y el verdadero confinamiento de lo rural al sector primario, fundamentalmente agropecuario. Finalmente, en el plano político se pone de manifiesto en un verdadero colonialismo interno, ejercido por la concentración de las élites de la sociedad excluyente, en las áreas urbano-metropolitanas, las que ejercen su dominación casi sin contrapeso sobre el interior, explotando sus recursos humanos y naturales.¹²

III Legitimidad, Participación y Autonomías Sociales Solidarias

La necesidad de re-definir la democracia, sus ideas, instituciones y prácticas, de entenderla como un proceso dentro de un contexto social caracterizado por la marginalidad social y el herodianismo cultural, nos lleva a ensayar muy cuidadosamente un esquema desde el cual pensar el sistema democrático. Más que definir estricta

11 Una bibliografía más detallada sobre marginalidad, véase Cedral: Complemento a la bibliografía *Desarrollo y Revolución*; mimeo Cedral, Bogotá Boletín A-I y A-2. También Silva, Ismael: *Marginalidad y marxismo en Tierra Nueva*, Bogotá N° 10, julio 1974. Para una visión crítica véase: Aníbal Quijano: "Notas sobre el concepto de marginalidad", Santiago, Cepal y José Nun, "Super Población relativa, Ejército Industrial de Reserva y masa Marginal" en *Revista Latinoamericana de Sociología*; Bs. Aires, N° 2, 1969, pp. 178-235.

12 González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*. Ediciones ERA, 1965.

y estáticamente la democracia, se trata de buscar los parámetros dentro de los cuales —en mayor o menor grado— se da el proceso democrático, y de este modo facilitar la comprensión de sus variadas formas. Este enfoque permite comprender dinámicamente la democratización, como un proceso histórico y social de acercamiento permanente a un cierto tipo —ideal—. R. Dahl¹³ ha hecho una importante contribución en este sentido al acuñar el concepto "poliarquía". Este autor sostiene que un carácter vital de un gobierno democrático es su capacidad para responder en forma permanente a las preferencias de los ciudadanos, considerados estos últimos como iguales.

Para que este tipo-ideal de sistema pueda darse se requiere que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de:

- 1 Expresar sus preferencias;
- 2 Expresar sus opiniones a sus conciudadanos y al gobierno, sea individualmente u organizándose para ello;
- 3 Hacer pesar sus preferencias en la conducta del gobierno, sin que se discrimine contra ellas en razón de sus contenidos u origen.

Estas son, según Dahl, tres condiciones necesarias —aunque no suficientes— para que un régimen sea democrático.

Para que estas condiciones puedan existir en el mundo real es necesario que la sociedad establezca las siguientes garantías:

- 1 La libertad de asociación.
- 2 La libertad de expresión.
- 3 El derecho a votar.
- 4 El derecho a ser elegido.
- 5 El derecho de los candidatos a competir por el apoyo y votos de los ciudadanos.
- 6 El derecho a disponer de fuentes alternativas de información.
- 7 El derecho a elecciones libres y justas.
- 8 Finalmente deben establecerse las instituciones y mecanismos que hagan depender las políticas gubernamentales de los votos y preferencias de los ciudadanos.

Este conjunto de garantías envuelven a su vez dos aspectos o dimensiones del proceso democrático: por una parte la existencia de un sistema de oposición y debate público y por la otra la participación del pueblo. De acuerdo a esto, la plena democracia como tipo-ideal, existiría cuando operaran totalmente las garantías ya señaladas y se dieran en plenitud el debate público, la oposición y la ple-

13 Robert Dahl: *Polyarchy, participation and opposition*, Yale University Press, 1972.

na participación ciudadana. Debido a que en los macrosistemas sociales del mundo real es difícil que se den en plenitud estas condiciones y garantías, se prefiere utilizar el término "poliarquía" para indicar con él un régimen relativamente democrático en el cual existe un grado sustancial de participación popular y debate público, o en otras palabras que está abierto a la oposición y permita una amplia participación ciudadana. La poliarquía será entonces más o menos democrática, según los grados en que se acerque al punto ideal donde estas dos dimensiones, ocho garantías y tres condiciones que hemos descrito, se den plenamente.

Lo contrario a la poliarquía son los regímenes "hegemónicos cerrados", en los cuales no hay debate público ni oposición y la participación ciudadana no existe. Entre la "hegemonía cerrada" y la poliarquía y finalmente la democracia como tipo ideal existen una variedad de sistemas políticos que son más o menos democráticos en la medida que se liberalizan frente a la oposición y que permitan ampliar la participación ciudadana.

Dentro de este enfoque ¿cuáles son los parámetros dentro de los cuales se puede pensar un sistema poliárquico en la perspectiva de una plena democracia?

Nos parece que hay tres factores principales: el de la legitimidad, la participación y el de las autonomías sociales solidarias.

La Legitimidad

Todo sistema político debe responder a la pregunta: ¿en virtud de qué razón o hecho se manda u obedece? La respuesta de la sociología política clásica agrupa los fundamentos de la legitimidad en tres: el carisma, la tradición y el ordenamiento legal-racional. Así, en el caso de la autoridad carismática, se obedece por estar ella investida de un carácter notable o extraordinario, en el caso de la autoridad tradicional se obedece porque ella aparece como tal por tiempo inmemorial y constituida por un hecho antecedente. Finalmente, la autoridad puede estar fundada en el ordenamiento legal vigente en virtud del cual la autoridad adquirió el poder.

A esta visión clásica tal vez valga la pena agregar lo que podría denominarse "legitimación por ejercicio", es decir, el caso de una autoridad que adquiere ese derecho por el hecho de haberla ejercido realmente por un plazo largo de tiempo. Una especie de prescripción adquisitiva.

Lo importante es que toda autoridad para ser tal, sociológicamente requiere de un fundamento en el que basa su poder y que ella sea reconocida no sólo como un hecho de poder desnudo, sino como un poder fundado en el carisma, la tradición, el ordenamiento legal o el ejercicio prolongado. El mero uso de la autoridad, aun dotado de poder para imponerse, no es un caso de autoridad.

La democracia funda en último término la legitimidad de la autoridad en el pueblo, en la voluntad del pueblo. El pueblo es el "au-

tor" original que sanciona directa o indirectamente, expresa o tácitamente a la autoridad y las decisiones que se toman y ejecutan. Debido a esto es que se caracteriza al gobierno democrático como aquel que responde adecuadamente a las manifestaciones de la voluntad de los ciudadanos.

El punto no deja de ser problemático. En efecto, ¿cómo se organizan los ciudadanos para hacer pesar su voluntad frente al gobierno? ¿Es la autoridad sólo una especie de intermediario entre la voluntad ciudadana y las decisiones que haya que tomar y ejecutar? ¿Es sólo una procesadora de demandas y presiones? ¿Qué ocurre si la mayoría ciudadana manifiesta su voluntad de realizar, por ejemplo, políticas claramente antiéticas? ¿No tiene la autoridad un papel propio como la encargada —en virtud de un orden supra-legal— de cuidar por el Bien Común?

Quedan estos temas planteados.

En una democracia la autoridad se legitima en la voluntad popular y se ejerce dentro de normas (escritas o no escritas) que están establecidas y que son superiores a ella misma, conservando el pueblo, el derecho de control final sobre esa autoridad. El caso extremo está constituido por el derecho último que tiene el pueblo a rebelarse contra la autoridad que no es tal o que se ha excedido gravemente.

Lo normal será que los ciudadanos expresen su voluntad dentro del juego de mayorías y minorías. La mayoría manda pero respeta la existencia, expresión y posibilidad de ser gobierno alternativo de la minoría (majority rule, minority rights).

Surgen aquí también varios problemas. Desde luego el clásico de la mayoría que se volviera tiránica o la minoría que abusando de sus derechos obstruyera el derecho de la mayoría a mandar. La historia de las democracias parlamentarias de comienzos de siglo es un buen ejemplo de esto último. Pero el peligro o distorsión mayor en este campo es tal vez la tendencia de las grandes organizaciones a generar dentro de ellas élites que actúan como verdaderas oligarquías. Es lo que Mitchell llamó "la ley de hierro de las oligarquías".

La oligarquía se interpone entre los ciudadanos o miembros de una organización mayor y el aparato de decisiones controlándolo en beneficio propio. Hacer operativa en la realidad la voluntad de la mayoría y desbaratar las tendencias oligárquicas de las organizaciones es un problema clave de la democracia.

El juego de mayorías y minorías no es simple, implica un grado complejo de civilización en que las posturas sociales se juegan como grandes hipótesis y no como dogmas cerrados y finales. Significa reconocer la validez de una pluralidad de puntos de vista y grupos sociales como un elemento normal de la vida social. Esta pluralidad conlleva la disputa, el conflicto y la negociación, costumbres todas sanas y propias de la vida democrática, pero para las cuales hace falta el desarrollo de la correspondiente cultura política.

El juego de mayorías y minorías puede provocar un conflicto

vital. Ello ocurre cuando el adversario representa o simplemente es mirado como un enemigo cuya presencia y triunfo se sienten como una amenaza a la propia sobrevivencia. Si ganas tú, muero yo y si gano yo mueres tú. En este punto el esquema parece haber llegado a su límite. Si esa situación se da y no existen mecanismos para institucionalizar el conflicto, el consenso básico se ha quebrado y se estará al borde del hacerse "justicia" por sí mismo. De aquí que la generación sólida de un consenso social sea considerada la verdadera constitución no-escrita de una sociedad sin la cual la convivencia pacífica se hace imposible.

La mayoría debe mandar. Debe jugar su hipótesis dentro de un sistema de reglas establecidas y sometida a control. La autoridad debe tener todo el poder necesario para jugar sus proyectos. Las minorías tienen derecho a existir, expresarse y ser gobierno alternativo, sin obstruir la oportunidad vigente de la voluntad mayoritaria.

El gobierno de mayorías puede ser una declaración formal, legal, pero que en las condiciones prácticas no se realice, sea por la manipulación de las oligarquías u otra causa. Normalmente la mayoría en una nación-estado contemporánea actuará en las elecciones sin que existan muchas otras posibilidades concretas para una actuación consciente, libre y decisiva en la vida social normal. Los ciudadanos aparecen en la sociedad de masas atomizados, expuestos a la manipulación y desprovistos de mecanismos para influir. Conjurar esta desviación propia de la democracia formal es otro de los problemas claves de la democracia. Por esta razón, no basta con la legitimación en la voluntad popular, ni con la regla de la mayoría y los derechos de la minoría, sino que es esencial abordar el tema de la participación y ligado a ello la existencia de subsistemas sociales dotados de autonomía dentro de la nación-estado.

La Participación

No basta con la legitimación democrática. Es necesario que el pueblo se exprese en el juego de mayorías y minorías de manera efectiva. De aquí que buscar los medios de hacer operativa la expresión, decisión y control del pueblo en las decisiones es fundamental para la democracia. A veces se ha reducido el sentido de la democracia a las elecciones. Otras se ha reducido al slogan que toda decisión sea tomada por todos, conduciendo este vicio al asambleísmo estéril. Estos errores provienen de reducir lo característico de la democracia al hecho de si manda uno, varios o todos. De manera simplista se contesta que en el primer caso estamos frente a una monarquía, en el segundo de una oligarquía y en el tercero de una democracia.

Este reduccionismo proviene de la mala comprensión de criterios históricos utilizados para clasificar los sistemas políticos. En concreto, éste es uno de los criterios utilizados por Aristóteles. Caracterizar la democracia sólo por este criterio, es un error que cier-

tamente no cometió Aristóteles. Este reduccionismo es erróneo porque no se responde al problema de la representación o democracia indirecta, porque no se discrimina acerca de la naturaleza de las materias sobre las que hay que decidir, entre las cuales hay muchas que exigen rigurosos criterios técnicos. Es erróneo porque no se aclara la cuestión de las decisiones de urgencia que muchas veces hay que adoptar en épocas de crisis o simplemente de la necesidad que existe en un mundo social complejo y cambiante, de contar con poderes ejecutivos fuertes.

El problema consiste, en verdad, en lograr una participación eficaz y real del pueblo mediante la organización de un sistema complejo de decisiones en el cual se combine la participación en las decisiones de uno, varios o todos según sean las materias, los niveles sociales y las urgencias que haya que afrontar.

A veces será imposible que todos concurren a una decisión, en otros casos será conveniente que unos pocos decidan, otras será oportuno que uno solo decida sobre algo, sin que por ello estemos frente a una monarquía.

La condición, sin embargo, es que el diseño de un sistema complejo de decisiones mantenga la fidelidad al principio de la legitimidad democrática, es decir, que la autoridad reconozca que ella existe y funciona porque la mayoría la ha investido de poder, para que con ese poder interprete la voluntad mayoritaria y asegure los mecanismos libres y operantes a través de los cuales el pueblo haga valer sus derechos en la práctica.

Todo lo anterior tiene un supuesto fundamental, cual es que el pueblo debe ser activo, es decir, autor de su existencia y por tanto autoridad originaria. La orientación activa (opuesta a pasiva) en la vida social requiere en el sujeto conciencia de su identidad propia, compromiso con ciertas metas, organización y acceso con adecuada influencia a las decisiones.

La conciencia de propia identidad es el punto de partida.

Saber el pueblo quién es, tener conciencia de sus raíces históricas, de su peculiar manera de vivir y sobre todo saber adherir a un proyecto de vida que se desea como la realización de las potencialidades propias.

Este proyecto o destino del pueblo, colocado en el horizonte amplio de todos los pueblos, debe traducirse en metas que se miran como la realización paulatina del proyecto. Alrededor del proyecto y de las metas parciales debe existir un grado de consenso suficiente que habilite la cooperación y permita un grado tolerable de conflicto funcional.

La orientación activa en la vida social se completa con el acceso cotidiano a los niveles adecuados de decisión que van configurando a diario las metas fijadas del proyecto social común. Ese acceso se hace posible a través de la organización del pueblo en una vasta red de grupos. Sin ese acceso al poder real no hay orientación activa.

Las deficiencias económico-sociales, la cultura masificada en la cual las personas son recipientes de orientaciones fijadas y manipuladas desde afuera y una mala estructura del poder y los mecanismos de decisión y la marginalidad son los principales obstáculos que contribuyen a que el hombre tenga poca conciencia de su identidad y no sea capaz de elaborar y participar en el logro de metas sociales.

En otras palabras, el supuesto de la participación es la conciencia a partir de la cual se visualiza un proyecto social que es capaz de traducirse en metas que se logran en cooperación y grado de conflicto tolerable y con respecto a las cuales el pueblo es "autor" porque tiene la posibilidad de influir como persona y como grupo en los niveles donde las decisiones se toman.

El pueblo con identidad, metas y poder es el supuesto radical de la participación.

Las Autonomías Sociales Solidarias

El pueblo no es una suma de individuos, sino un conjunto de grupos de distinta cohesión e intereses. Cada hombre hace su vida inserto en una multiplicidad de comunidades, el hogar, la vecindad, la comunidad del trabajo, etc. La tarea de un pueblo se cumple a través de la vida real de las comunidades en las que el hombre existe y se desarrolla. La vida de esas comunidades se convierte en tarea política cuando esa vida comunitaria es amada y comprendida en un horizonte histórico que se comparte con todo el resto de las comunidades hermanas en que un pueblo se constituye. La sociedad surge así como un rico tejido formado por comunidades dotadas de cierta autonomía siendo a la vez intrínsecamente solidarias con el conjunto social. La democracia resulta de la movilización y puesta en existencia de todas las energías contenidas en el país (económicas, sociales, culturales) con respecto a las cuales el pueblo a través de sus comunidades es autor. Las energías son despertadas a una vida autónoma y encauzadas dentro de un marco de solidaridad social.

La sociedad democrática es un conjunto de autonomías sociales, comunidades de vida (familia, vecindad, trabajo) en las cuales el pueblo se organiza para establecer un hogar, una ciudad, y su quehacer económico y cultural. Estos ámbitos sociales, expresión directa de la vida del pueblo, regidos por quienes con su quehacer lo hacen posible son los que constituyen la esencia de una estructura democrática.

Para que haya democracia no basta con la legitimación de la autoridad en la voluntad popular, no basta un pueblo activo capaz de participar, es necesario que el pueblo se constituya en comunidades de vida, las funde, tome conciencia de la identidad propia de cada una de ellas y actúe dentro de ellas configurándolas dentro de un marco de solidaridad.

El estado no se confunde ni se identifica con el pueblo. Es el órgano político general en que el pueblo construye su vida social.

Su papel, en circunstancias ordinarias, es el de promover la vitalidad y autonomía de las entidades sociales, enmarcándolas en el interés común. Identificar al pueblo con el Estado, o al pueblo con su líder o a una clase o raza con el Estado, es el principio de todo totalitarismo.

La Sociedad Abierta

El juego limpio de las mayorías y minorías, la participación popular y efectiva en las decisiones, una amplia gama de vida social organizada, implican un proyecto social generado desde la base social y a través de un debate permanente en el cual las comunidades sociales juegan sus papeles y la disidencia es parte del sistema de decisión. El proyecto social democrático junto con surgir de la base social y del debate permanente es en verdad una hipótesis que juega una mayoría dentro de las reglas del juego. La hipótesis está abierta, es un intento no acabado por definición de interpretar y conducir a un pueblo. La hipótesis mayoritaria adquiere el derecho a jugarse plenamente, pero queda sujeta a la contrastación empírica de sus resultados y de la historia.

La sociedad cerrada es lo opuesto. La sociedad cerrada contiene proyectos sociales no hipotéticos sino dogmáticos. En ella el que disiente es un traidor o un enfermo.

En la sociedad cerrada el poder se concentra en la cumbre de la vida social, en una minoría, que toma la representación de todos (por tradición o imposición) y dictamina ante sí, acerca del proyecto social y las metas sociales, implementando sus decisiones a través de una burocracia adicta que tiende a invadir o controlar el cuerpo social. El pueblo pasa a ser aquí el beneficiario pasivo de las políticas e instrumento para cumplir decisiones tomadas en la cumbre por una oligarquía. No existe el dinamismo propio de la confrontación de grupos sociales diferentes o de diversos puntos de vista. Todo tiende a la uniformidad.

Denomínase a esto sociedad cerrada porque en ella el proyecto y las metas sociales son dados desde arriba y no son fruto del debate desde la base social y porque hay un cerco tendido que no permite ámbitos sociales de vida autónoma que tengan expresión y poder propios distintos al poder de la oligarquía dominante. Pero el cerco de la sociedad cerrada no existe sólo en relación a la participación y al debate, sino que paradójicamente la conducción política al no estar desafiada por el dinamismo social y la crítica libre tiende a hacerse conservadora, anquilosada y poco dispuesta a rectificar. En definitiva, en la sociedad cerrada la tendencia, en el largo plazo, es que la política cede su lugar a la burocracia.

Anexo N° 1

América Latina: Pobreza Total*

	1970	1980	2000
Número de personas (millones)			
Argentina	1.9	2.2	2.3
Brasil	46.7	52.6	65.6
Colombia	9.4	11.1	15.6
Costa Rica	0.4	0.5	0.7
Chile	1.6	1.8	2.1
Honduras	1.7	2.4	4.5
México	17.4	20.2	24.3
Panamá	0.6	0.7	0.9
Perú	6.7	8.6	14.7
Venezuela	2.8	3.7	6.3
Total América latina	112	130	170
Porcentajes de la población			
Argentina	8	8	7
Brasil	49	43	35
Colombia	45	43	41
Costa Rica	24	22	19
Chile	17	16	14
Honduras	65	64	64
México	34	29	21
Panamá	39	37	32
Perú	50	49	48
Venezuela	25	24	23
Total América latina	40	35	30

* "La Superación de la Pobreza: Una Tarea Urgente y Posible. Distr. General". *E/Cepal/G* 1308. 9 de mayo de 1984. Original: Español.

Anexo N° 2

América Latina: Pobreza Urbana*

	1970	1980	2000
Número de personas (millones)			
Argentina	1.0	1.3	1.4
Brasil	19.1	25.2	40.0
Colombia	5.0	6.7	11.2
Costa Rica	0.1	0.2	0.3
Chile	1.0	1.2	1.6
Honduras	0.4	0.6	1.5
México	6.8	9.3	14.8
Panamá	0.2	0.3	0.7
Perú	2.5	3.4	6.9
Venezuela	1.6	2.3	4.4
Total América latina	47	64	102
Porcentaje en el total de pobres			
Argentina	54	57	59
Brasil	41	48	61
Colombia	53	60	72
Costa Rica	26	31	38
Chile	62	67	76
Honduras	22	27	33
México	39	46	61
Panamá	36	44	75
Perú	37	40	43
Venezuela	57	61	70
Total América latina	42	49	60

* "La Superación de la Pobreza: Una Tarea Urgente y Posible. Distr. General". *E/Cepal/G* 1308. 9 de mayo de 1984. Original: Español.

Anexo N° 3

América Latina: Pobreza Rural*

	1970	1980	2000
Número de personas (millones)			
Argentina	0.9	0.9	0.9
Brasil	27.6	27.4	25.6
Colombia	4.4	4.4	4.4
Costa Rica	0.3	0.3	0.4
Chile	0.6	0.6	0.5
Honduras	1.3	1.8	3.0
México	10.6	10.9	9.5
Panamá	0.4	0.4	0.2
Perú	4.2	5.2	8.4
Venezuela	1.2	1.4	1.9
Total América latina	65	66	68
Porcentaje en el total de pobres			
Argentina	46	43	41
Brasil	59	52	39
Colombia	47	40	28
Costa Rica	74	69	62
Chile	38	33	24
Honduras	78	73	67
México	61	54	39
Panamá	64	56	25
Perú	63	60	57
Venezuela	43	39	30
Total América latina	58	51	40

* "La Superación de la Pobreza: Una Tarea Urgente y Posible. Distr. General". *E/Cepal/G* 1308. 9 de mayo de 1984. Original: Español.