

PROBLEMAS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

Por Vicente Palermo*

Propongo aquí discutir la necesidad de un replanteo profundo de las formas de participación política -y los canales institucionales a través de los que se manifiesta- en la Argentina, y su relación con la viabilidad futura de un régimen político que sea a la vez estable y, democrático.

Debatir la cuestión es pertinente, no sólo por su importancia política en abstracto, sino también en relación con la concreta situación política nacional: estamos en los comienzos de una etapa de acelerado ascenso de la participación, una etapa en la que habrá un crecimiento significativo de la participación política desde el seno mismo de la sociedad. A su vez, lo específicamente político se presentará fuertemente relacionado con otras expresiones participativas, tales como la sindical, la generada por distintas organizaciones profesionales, barriales, culturales y otras asociaciones voluntarias, etcétera.

Por lo mismo, tenemos la certeza de que las fuerzas políticas deberán discutir en profundidad esta cuestión, si realmente se desea que el próximo gobierno constitucional inicie un sistema democrático permanente, ya que la participación hace directamente a la posibilidad de que la sociedad argentina se gobierne definitivamente a sí misma, mediante su propia comunidad política, y aprenda a evitar, para siempre, todo intento de las variadas élites que consideran, con cualquier intención, que es necesario gobernarla en forma paternal, dictatorial, esclarecida, autoritaria, etc. Hay una relación inversa entre participación y autoritarismo, pero ésta no depende sólo de la cantidad de participación, sino también de su eficacia: o profundizamos las formas de participación y simultáneamente las hacemos más eficaces, o seguirá en peligro la posibilidad de que la sociedad argentina se gobierne a sí misma. Y cuando decimos eficacia participativa pensamos en la democracia y en la transformación, inseparablemente; en el régimen político y en el cambio de las relaciones de poder.¹

La expresión "participación política" refiere a una participación personal, en los asuntos públicos, en un contexto democrático, mediante diversas formas: opinar, ser consultado, decidir, evitar que decidan por uno como no sea en consecuencia del correcto funcionamiento de las reglas de juego compartidas, y tomar parte en los procesos de *elaboración* de opciones y decisiones. En un sentido directo, participar alude *a ser*, a ser protagonistas de nuestros propios asuntos. Diversos autores sostienen la conveniencia de definir la participación política desde esta perspectiva amplia, asimilándola a "... tomar parte en alguna acción política",² y admitiendo la necesidad de trasladar el debate a la definición de "lo político", a qué se entiende por lo específicamente político. Nuestro enfoque de la participación política se inscribe en el que Fajardo, siguiendo a Parry, denomina "desarrollante", distinguiéndolo del "instrumental". Este último "se ocupa de la participación como medio para conseguir objetivos de carácter limitado", en tanto que el desarrollante considera a la misma "como factor importante para la perfectibilidad del ser humano"; "...aquél, ha sido generalmente empleado para describir sistemas políticos establecidos, y éste, ha estado asociado a propuestas de reordenamiento social... (apreciando) críticamente los sistemas existentes".³

No es necesario partir, en este análisis, de una ingenua creencia acerca de las expectativas de participación de la gente en los asuntos públicos; sin lugar a dudas esas expectativas son muy dispares en la sociedad argentina actual, y están fuertemente condicionadas, por otra parte, por la larga permanencia del régimen autoritario y sus características. Pero, sin pretender una cuantificación, puede afirmarse que las posibilidades concretas de participación de los ciudadanos en el quehacer político, tanto en los períodos de ruptura del orden constitucional *como durante los gobiernos constitucionales*, están muy por debajo de sus expectativas reales de participar; de lo que se trata, en consecuencia, es de establecer formas de participación -institucionales, organizativas, etc.- que aseguren que esas expectativas ya existentes no se vean insatisfechas, y que se canalicen en alternativas compatibles y enriquecedoras de un sistema político que reúna la eficacia transformadora y el pluralismo democrático.

Por otra parte, no hay razón por la cual descartar la posibilidad de que el establecimiento de formas institucionales adecuadas de participación genere a su vez un incremento cuantitativo y cualitativo de la voluntad de participar eficazmente. Como en otras actividades humanas, la voluntad de participar depende en mucho de la posibilidad de hacerlo y de aprender a hacerlo. Es lo que Pizzorno denomina, al estudiar los condicionantes sociales de la participación, la "cualidad acumulativa de la participación política": "... cuanto más una persona

* El autor agradece los valiosos comentarios de Daniel R. García Delgado y de los Miembros del Grupo de Reflexión Política del Centro de Investigación y Acción Social (CIAS); asimismo, agradece haber podido discutir el texto en el Club de Amigos de la Sociedad Abierta (CASA).

participa junto a otros en la acción, con vistas a ciertos fines colectivos, tanto más ella cobra conciencia de esos fines, y se sentirá entonces aún más impulsada a participar".⁴

PARTICIPACIÓN Y ESTILO POLÍTICO

Se trata entonces de que las fuerzas políticas incorporen la participación como un valor central del estilo, del modo de hacer política. Y lo incorporen, no declamatoriamente, sino en forma concreta, lo que hace directamente a las características de las organizaciones, tanto internamente, como en su relación con las demás, y en sus aspectos ideológicos, organizativos, etc.

Porque es evidente, a nuestro entender, que una organización interiormente no participativa mal puede contribuir al establecimiento de una sociedad más participativa, o de instituciones que efectivamente lo sean. Cada ciudadano que tome parte activa en la vida política nacional debería prestar especial atención a las formas organizativas internas de la estructura política que integra, y contrastar dichas formas con los ideales que esa organización alienta. Si encuentra que no hay congruencia, es evidente que las formas organizativas concretas no son las adecuadas, y si los ideales de la organización son democráticos, deberán replantearse las formas organizativas hasta alcanzar congruencia con los objetivos. Lo contrario es creer en la magia de las palabras, en que sólo basta con manifestar una intención para lograrla, o en que es posible ser democrático y valerse de procedimientos de naturaleza opuesta cuando parezca necesario. En este caso, como en otros, los medios puestos en juego son tan importantes como los fines, puesto que condicionan el logro de esos fines.⁵

Por todo ello, organizaciones o estructuras políticas autoritarias, cerradas y no participativas mal podrían contribuir a la institucionalización de una sociedad política abierta, participativa y no autoritaria. Víctimas de una incompreensión lamentablemente muy frecuente en la vida política argentina, muchos consideran que el autoritarismo es tal cuando aparece vinculado al signo ideológico opuesto al que sustentan, y no lo es cuando se vincula al propio.

Por supuesto, no todas las instituciones nacionales tienen, por sus propios condicionamientos estructurales, iguales posibilidades de aportar decisivamente en el afianzamiento de una democracia estable. Si bien se mira, el éxito de la conflictiva transición entre un régimen autoritario y un sistema político abierto y democrático, depende esencialmente de las reservas de capacidad, dinamismo, creatividad y responsabilidad de las expresiones específicamente políticas de la sociedad. Lo que no significa subvalorar la importancia de que las organizaciones que representan intereses sectoriales sean conscientes de la responsabilidad que les cabe en el cuidado de la estabilidad de dicho sistema político.

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA TOMA DE DECISIONES

La cuestión de la participación nos lleva a revisar las formas de representación y los mecanismos de toma de decisiones, en un breve comentario histórico.

La dirigencia liberal del 80, aceptando lo establecido por la Constitución del 53, pone el acento en cuatro objetivos políticos fundamentales: paz interior, fortalecimiento de la autoridad central, unión nacional y libertad individual. La participación política, congruentemente, no puede dejar de ser comprendida dentro de ese contexto, que aseguraba una sociedad política *para pocos*.⁶ El modelo liberal significará, por otra parte, un corte definitivo con la tradición de las instituciones coloniales de participación comunal, tradición participativa municipal en cuyo vigor se enmarca, sin duda, la Revolución de Mayo.⁷

La ley Sáenz Peña, históricamente relacionada con la presión del irigoyenismo, amplía cuantitativa y cualitativamente las bases de representación, al compás de una más profunda participación de la sociedad civil en el quehacer político. Sin embargo, no va más allá del nivel de participación previsto -potencialmente, si se quiere- por la Constitución del 53. Hay una gran diferencia, sin duda, entre el sistema liberal establecido en 1880 y el liberalismo democrático de partidos que intenta funcionar -y de hecho lo logra por algunos años- con la ley Sáenz Peña. Pero ambos entran en el espacio previsto por la Constitución del 53, en parte porque ésta tuvo entre sus principales fuentes inspiradoras a la Constitución de los Estados Unidos. Vale la pena recordar que el proceso histórico que tuvo lugar en la Argentina por ese entonces -la democracia de partidos irrumpiendo en un sistema liberal de élites- tuvo características semejantes al concretado poco antes o poco después en muchos otros países de Occidente. En el plano de los valores, mientras que el liberalismo del 80 ponía el acento en la libertad individual y el individualismo económico, el sistema democrático de partidos acentuaba -sin romper con los valores anteriores- el igualitarismo político y la voluntad popular.

Con el surgimiento del peronismo, la cuestión de la participación vuelve a ser planteada. Los derechos políticos de la mujer darán como resultado, sin duda, una significativa expansión de la participación política, pero, obviamente, se trata de un avance que se produce dentro del espacio previsto por la Constitución del 53. En cuanto a la Reforma Constitucional del 49, la misma incorporará la elección directa de presidente y

vicepresidente, que profundiza la participación popular (Art. 78), aunque sin alterar la pauta básica de representación establecida en 1853.

Sin embargo, en los hechos el peronismo irá más allá, inaugurando una época de pronunciamientos populares masivos (como el del 17 de octubre de 1945) y esto sí representa, concretamente, un cambio cualitativo en la cuestión de la participación política. Porque se trata de una participación directa, libre, influyendo sin intermediación en el plano político y en la toma de decisiones. Si es cierto que el sindicalismo peronista, en lo fundamental, se organiza bajo el impulso, a partir de 1943, del Estado (Secretaría de Trabajo y Previsión), no lo es menos que, en cambio, movilizaciones populares como la del 17 de octubre constituyen un acto de voluntad política de una parte importante de la sociedad civil que se pronuncia libremente.⁸

La modalidad de participación planteada por el peronismo en la Argentina, y aún la de otros "movimientos nacionales y populares" de América Latina, podría inscribirse en la vertiente "rousseauiana" de la democracia, tomando en cuenta las siguientes características: 1) desconfianza en los mecanismos de la democracia institucional, o representativa (que en este contexto recibe la calificación de "formal"); y acento en el ejercicio *directo* del poder de decisión, que debe ser *indelegable* (si se delega, en esta concepción de la democracia, se pierde); 2) énfasis en la noción de *soberanía popular*, y de la democracia como ejercicio de la "voluntad general". Tiende a contraponerse lo que es considerado como "democracia formal" -y sus valores- con lo que se denomina "democracia sustancial".⁹ El liderazgo, si bien es una forma organizativa (que podríamos llamar "relación líder-masas"), es esencialmente distinto de la representación, de la mediación política. No es institucional ni institucionalizable, y si bien asegura una forma de participación directa, es incapaz de delegar poder, con lo que torna prácticamente imposible la creación de mediaciones sólidas y permanentes, de estructuras políticas suficientemente consolidadas.¹⁰ La noción de la democracia como mero ejercicio de la voluntad general corporizada en la mayoría tiende a diluir, en los hechos, la posibilidad de participación de las minorías en el sistema político. Y a reducir, consiguientemente, la diversidad política propia de una democracia pluralista y necesaria para el eficaz funcionamiento de la comunidad política.

En la práctica, entre 1946 y 1955 tuvo lugar en la Argentina esa modalidad de democracia, precariamente contenida por las instituciones preexistentes (las que fueron modificadas en parte para asegurar un ejercicio acorde a dicha modalidad -v.g., reelección presidencial). Se produce una progresiva identificación entre la voluntad de la mayoría y la "voluntad nacional", y la doctrina de la mayoría tiende a ser considerada como la "doctrina nacional". El margen de respeto de los derechos de las minorías políticas y de algunas de las libertades fundamentales (ambos establecidos en la Constitución del 53 y no desconocidos, por otra parte, en la del 49) se fue estrechando perceptiblemente.

Podría decirse que esta problemática se inscribe en la de la "tensión" entre dos valores deseables en una sociedad democrática: la libertad y la igualdad. Como ha sido clásicamente planteado,¹¹ libertad absoluta e igualdad absoluta son incompatibles; tratar de establecer la libertad absoluta nos lleva a negar la igualdad, y en el camino de la igualdad absoluta negamos la libertad. Por ello en una sociedad democrática libertad e igualdad deben permanecer en insoluble tensión.

Pero el peronismo, así como otros movimientos populares latinoamericanos, debió hacerse lugar, conflictivamente, en una sociedad que no estaba ni institucional ni culturalmente preparada para aceptar el grado de igualdad que se reclamaba. La profunda e irreversible expansión de la participación política se realiza sin delicadezas; y en esa dolorosa incorporación de un nuevo sector social a la vida política argentina, el conjunto de acciones y reacciones intemperantes polariza la sociedad y su comunidad política, y en la búsqueda de la igualdad el otro valor es, si no anulado, menoscabado. Esto no preocupaba en ese entonces, por lo demás, a las mayorías protagonistas del proceso de transformación, sino a la otra parte de la comunidad, aquella que presenciaba, no sin sorpresa, dicho surgimiento.

En la actualidad, la maduración de la cultura política argentina (que ha tenido sus grandes costos), crea las condiciones para que la *posibilidad* de reconciliar la noción de soberanía popular con una concepción más integral de la democracia sea una realidad, en el marco del funcionamiento de un sistema político en el que los valores de libertad e igualdad se mantengan en efectiva y permanente tensión.

Ahora bien; desde 1945 en adelante, existirá cierta incongruencia entre las formas legales de representación y toma de decisiones, y la modalidad de participación directa ya descrita. La Constitución de 1853 establece en su artículo 22 que "el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución". La Constitución de 1949 no modifica este artículo, que pasa a ser el 14. Es decir que institucionalmente, el pueblo participa en la toma de decisiones sólo eligiendo a sus representantes, no en forma directa.

De modo tal que los mecanismos legales establecidos en distintos momentos de nuestra historia permiten formas de participación muy restringidas, y que no están a la altura ni de las necesidades de participar de la gente, ni de las exigencias que nos plantean los problemas contemporáneos, ni de nuestras propias tradiciones políticas.¹²

La modalidad inaugurada por el peronismo, por otra parte, permite la participación directa sólo de una parte de la comunidad, precisamente a través de su vinculación con dicho movimiento político. Presupone, además, una condición necesaria: el liderazgo. La existencia efectiva del liderazgo permitía el funcionamiento de ese modo de participación que desbordaba, en los hechos, los límites establecidos por la Constitución del 53. Y la eficacia de esa forma concreta de participación no puede mantenerse al desaparecer el liderazgo. Un liderazgo no se reemplaza deliberadamente por otro ni se construye a voluntad. Pero la participación directa y voluntaria, como posibilidad y necesidad, permanece, y es claro que sólo será factible asegurarla para todos los ciudadanos, y no sólo para un sector por importante que sea, llenando el vacío existente con otras formas, orgánicas e institucionales, de participación directa, que desvinculen el derecho a participar de la pertenencia a alguna organización política específica. Sólo de esta forma el aporte que históricamente significó el peronismo en el camino de la participación de la gente en los asuntos públicos, podrá traducirse en una ampliación de los derechos de toda la comunidad. Profundizar la participación implica, actualmente, institucionalizarla legalmente, porque la posibilidad y el derecho a participar no pueden depender de la aceptación de ninguna autoridad política sino que deben estar en manos de los ciudadanos independientemente de sus opiniones y alineamientos. La cuestión, pues, es que la sociedad política argentina sea capaz, en su diversidad, de crear e institucionalizar nuevas formas participativas libres, directas y profundas en el marco de la democracia. Lo que no significa, por otra parte, descuidar el mejoramiento de las formas representativas de participación (como se discute en el último apartado de este artículo).

REPRESENTACIÓN SUSTANCIAL Y PARTICIPACIÓN PERMANENTE

Las actuales modalidades de participación -nos referimos a las institucionalizadas por el sistema legal que debería estar en funcionamiento- ni siquiera constituyen una representación sustancial en la que los electores puedan controlar, no en forma esporádica (votando) sino regular, sistemática y próxima, la conducta de sus representantes. Se trata además de una participación intermitente, no permanente; en este aspecto también es incongruente con las expectativas y necesidades de participación. Quizás esta característica podría ayudar a explicar algunos de los problemas de la política argentina contemporánea.

No es que "el pueblo" no pueda "deliberar y gobernar por medio de sus representantes". Lo cuestionable es que se vea compelido a hacerlo *solamente* por ese medio. Debe poder hacerlo también en forma directa, y no sólo mediante mecanismos tales como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocatoria, sino también a través de muy variadas instancias que aseguren una participación directa, libre, sobre temas generales o específicos, en la toma de decisiones¹³ y en la elaboración de las mismas.

La cuestión de la permanencia de la participación es, como señalábamos, fundamental. En la vida política argentina posterior a 1955, un signo característico fue el de la existencia de ciclos compuestos por etapas explosivas e "implosivas" de participación.

Y esto no es únicamente atribuible a la propensión de militares y civiles a interrumpir gobiernos constitucionales. También lo es a la carencia de estructuras que aseguren un buen nivel de participación permanente en el plano político. La participación popular, por ejemplo, había iniciado una etapa "implosiva" bastante antes de marzo de 1976, en que se produce la última ruptura del orden constitucional. Se verifica, como en otras oportunidades, una realimentación negativa: la "implosión" facilita la acción de autoritarios de cualquier signo; esta última alimenta las condiciones para la desestabilización del gobierno constitucional; a su vez, la irrupción autoritaria intensifica, en cada ciclo, las características "implosivas" de la etapa. La proscripción de la política y la imposibilidad consecuente de desarrollo de estructuras que canalicen la participación, facilitará a su vez una posterior explosión participativa.

Pero en las etapas explosivas del ciclo, predominan estilos de participación que llevan en su seno las semillas de la ulterior etapa de "implosión"; por un lado, se registra el predominio de actitudes meramente vindicativas que no están orientadas a la resolución de problemas concretos (v.g. en las calles de Buenos Aires, actualmente, pueden leerse "pintadas" con la leyenda: "somos la rabia"), sino a obtener un resarcimiento fundamentalmente emocional. Por el otro, el incremento de participación no se vincula a un intento de obtención de mayor capacidad efectiva para resolver problemas por parte de la gente, sino a una *multiplicación de las demandas*, especialmente orientadas hacia el Estado. Lo que es, por otra parte, lógico, en virtud de la represión de toda forma de expresión popular en la etapa de fortaleza del régimen autoritario. Pero esa multiplicación de demandas es en realidad una ficción participativa, ya que no produce una auténtica incorporación protagónica de quienes participan, en la acción adecuada a la solución de los distintos problemas. Como, por otra parte, conforme a las características del ciclo político, el destinatario central de todas las demandas será el gobierno popular, la multiplicación de las mismas entorpece más aún sus posibilidades de consolidación del sistema político democrático. El gobierno es desbordado por las demandas que no pueden ser satisfechas, y de la frustración consecuente se deriva --en parte, junto con la acción de grupos sectarios de distinto signo ideológico- la "implosión"

participativa posterior. Una auténtica participación debe estar orientada a la creación de poder real para encarar y resolver problemas, y, en consecuencia, a un incremento de la conciencia de las dificultades efectivas, incompatibilidades, situaciones dilemáticas, que se encuentran presentes en cualquier curso de acción política.

La posibilidad de establecer formas institucionales que faciliten la permanencia de la participación cobra por lo tanto importancia en el marco de la necesidad de romper con los ciclos de explosiones e "implosiones" participativas, ciclos que facilitan la acción de las élites propensas a manejar el poder militar. La estabilidad de los próximos gobiernos constitucionales descansará en gran parte en la capacidad de la sociedad política de terminar con estos ciclos, lo que sólo podrá lograrse instaurando formas permanentes y más profundas de participación.

Pero por otra parte, una participación directa, madura y responsable, en cuestiones tanto generales como específicas, requiere que la gente disponga de toda la información que necesita. No existe tema en el que, por su grado de complejidad, sólo deban decidir los especialistas. Es posible que mucha gente pueda no comprender las características técnicas más complejas de, por ejemplo, una central nucleoelectrica (sin recorrer los escalones de conocimiento previos indispensables para ello). Pero eso no impide, en absoluto, que la gente esté en condiciones de discernir, y decidir maduramente, sobre las cuestiones que la afectan, si se le brinda la información suficiente y se permite el aprendizaje mediante la práctica participativa. Muchas de las decisiones que se toman hoy y que inciden en la vida y la calidad de vida de millones de personas, están a cargo de no especialistas a quienes nadie eligió, y que cuentan, en el mejor de los casos, con asesores especializados. Se trata en cambio de que los asesores especializados estén al servicio de la gente y que ésta tenga la posibilidad de decidir cuando lo considere necesario.

Por ello, ningún énfasis será demasiado al señalar la importancia de la información en el contexto de la participación. Cualquier modalidad autoritaria -como pudo verse claramente en nuestro país durante los últimos años- controlará rigurosamente la información, que es como la llave de la puerta de la participación. La restricción o la distorsión informativas son la garantía de la no participación en cualquier modelo autoritario. Esto es bien conocido, pero debe resaltarse una de sus consecuencias importantes, que consolidan el propio autoritarismo: el proceso de internalización del control y la restricción que se produce en muchos de aquellos que, lejos de ser partícipes del régimen autoritario, desempeñan en cambio un papel funcionalmente importante en el sistema montado: educadores, periodistas, dirigentes de asociaciones de diverso tipo, etc. La incorporación de las pautas restrictivas y su posterior funcionamiento autónomo consolidan el autoritarismo mucho más que cualquier control deliberado; la utopía orwelliana de 1984 es la de un Estado organizado mediante un deliberado, permanente y absoluto control, y quizás ello mismo le quite credibilidad; pero en cambio, una vez que Winston, el protagonista, ha sido sometido a la transformación necesaria, su eliminación resultaría superflua: es un firme pilar del régimen y éste último ni siquiera necesita ocuparse de él. Es esta una cuestión que abarca el conjunto de la problemática participativa: cuando los mecanismos de restricción de la participación han sido incorporados, el control deja de ser necesario y la eficacia represiva alcanza niveles mucho mayores que los que el régimen puede lograr por su propia voluntad.

DISCUTIENDO ALGUNAS OBJECIONES

Hemos enfatizado la necesidad de establecer mecanismos que aseguren la posibilidad de participación directa y voluntaria de los ciudadanos en la toma de decisiones; sin embargo, no podemos dejar de hacer lugar a una objeción, que podría plantearse en los siguientes términos: una de las causas de primer orden a las que puede atribuirse la inestabilidad política y la grave dificultad de consolidar regímenes políticos democráticos en los países en desarrollo -entre ellos el nuestro- es la carencia de instituciones específicamente políticas -especialmente partidos políticos- suficientemente desarrolladas, que organicen adecuadamente la mediación política y la relación entre las distintas estructuras de la sociedad civil entre sí. Esta carencia de mediación política eficaz permite que la confrontación entre las fuerzas sociales se produzca directamente, y como ello, obviamente, ocurre en contextos económico-sociales de por sí sumamente conflictivos, los distintos sectores apelan a cualquier medio -entre ellos el militar- para dirimir sus cuestiones, en lugar de valerse de un sistema político crecientemente fortalecido por el ejercicio mismo del rol mediador.¹⁴ Si se acepta esta descripción de la situación, y se concibe al fortalecimiento del sistema de partidos como uno de los principales medios para superarla, entonces, la posibilidad de participación directa en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, ¿no contribuiría a debilitar aún más, antes que a fortalecer, el desarrollo de ese eficaz sistema de partidos? Creemos que esta es una de las cuestiones centrales a debatir dentro de la problemática de la participación.

A nuestro entender, debe tomarse en cuenta que nos encontramos -como hemos señalado- frente a un rápido incremento de la participación; ésta encontrará, no sólo un alicaído sistema político que no podrá canalizarla fácilmente, sino también un marco económico y social complicadísimo en el cual compatibilizar las demandas de los sectores, en un marco democrático y transformador, será tarea compleja.

Si el auge participativo encuentra al sistema de partidos como único canal legitimado, el fortalecimiento del sistema político será prácticamente imposible, porque estructuras políticas "convalecientes", muchas de ellas atravesando complejas transiciones, mal podrán dar lugar a esa demanda de participación sin sufrir agudas tensiones antes de lo oportuno. Pero, por otra parte, si la participación creciente no se canaliza adecuadamente articulada con el sistema político, crecerán las posibilidades de que la suerte de este último quede comprometida por la pugna de los sectores que, valiéndose de los más diversos medios, le harán perder el control de la situación.

De lo que se trata, por lo tanto, es de restar presión participativa a un sistema político que necesita fortalecerse, pero creando otros canales que institucionalicen la participación y la hagan compatible con la estabilidad del régimen político democrático.

Por otra parte, a los partidos políticos puede caberles desarrollar -en esos canales opcionales de participación- un ejercicio eficaz para su propio fortalecimiento y una posibilidad de acción permanente, no limitada a las batallas electorales convencionales, sin correr los riesgos de ser desbordados o excesivamente conmocionados por el incremento de la participación.

Un ejemplo puede contribuir a aclarar la cuestión: supongamos que un futuro gobierno constitucional deba tomar decisiones respecto de los sistemas de cobertura social de la salud. Este tema, como mucho otros, interesa directa o indirectamente a muy variados sectores sociales y políticos; si el gobierno adquiere por sí solo la responsabilidad de llevar adelante una política concreta al respecto, concentrará en sí mismo todas las presiones, legales o ilegales, de los sectores que verían afectados sus intereses. Por supuesto, no sugerimos que un gobierno deba renunciar a ejercer sus funciones, y abstenerse de decidir en cada cuestión complicada -lo que sería absurdo. Pero el gobierno -y, obviamente, las fuerzas políticas que lo sustentan- debe tener la posibilidad de seleccionar los problemas que prefiere enfrentar por propia iniciativa y remitir a la decisión directa de la gente aquellos que considere necesario. Es importante tener en cuenta que el gobierno central, en un sistema democrático, representa la voluntad popular de manera abstracta, y por lo tanto, en situaciones conflictivas tiene menos posibilidades de asegurar un consenso -frente a una fuerte oposición sectorial- a partir de decisiones emanadas del ejercicio de sus competencias, que apelando a la consulta directa. Por otra parte, en relación a cualquier asunto deben existir opciones de participación directa puestas a disposición de la comunidad, que podrá o no utilizarlas; de esa forma, no sólo dispondrá la gente de la posibilidad de recuperar el poder de decisión delegado en sus representantes, para tratar un tema determinado, sino que el gobierno contará con una herramienta que le indicará cuándo es conveniente tratar de esa forma un problema.

Si, ya sea a pedido de los propios ciudadanos, ya sea por propia iniciativa, el gobierno decide someter la cuestión a decisión directa -presentando, por ejemplo, algunas alternativas a votación- se obtendría una decisión más fuertemente legitimada y se lograría evitar el desgaste propio de un tratamiento convencional del problema.

Los partidos políticos, sin embargo, pese a que se encontrarán expuestos a menores peligros, jugarán de todas formas un rol activo, diseñando y estableciendo puntos de coincidencia en la elaboración de opciones. Podría asignarse a los partidos políticos, conforme a su naturaleza de mediadores y a su capacidad de agregar intereses con relativa autonomía de los sectores sociales y las organizaciones sectoriales, la facultad exclusiva de presentar las propuestas que serán sometidas a la decisión directa de los electores. Las fuerzas sociales -y cualquier asociación voluntaria- podrán defender sus puntos de vista ante la opinión pública y participar en la elaboración de las propuestas, pero verían considerablemente limitadas sus posibilidades de ejercer presiones directas y desestabilizadoras.

El establecimiento de diversas formas legales e institucionales de participación directa contribuirá, también, a promover el desarrollo del tejido de asociaciones intermedias de la sociedad civil, antes que a debilitarlo, ya que poseerá un fuerte impulso movilizador de intereses, iniciativas, proyectos, etc., porque, difícilmente grupos de interés común que no se organicen adecuadamente y negocien apoyos con otros sectores podrán lograr consenso suficiente para sus iniciativas en el ámbito de la consulta directa; pero, a la vez, dichos canales regularán su participación haciéndola congruente con el sistema político. La sociedad civil y la sociedad política podrán recuperar así el terreno que la modalidad fuertemente autoritaria de organización estatal predominante desde hace décadas en nuestro país ha ganado a sus expensas, tanto en lo material, como en lo referente a la toma de decisiones en los más diversos asuntos.

Creemos necesario resaltar que las modificaciones institucionales aquí propuestas sólo alcanzarán un sentido pleno en la medida en que contribuyan a dinamizar efectivamente la participación popular; y ello depende, esencialmente, del desarrollo de la conciencia participativa y del fortalecimiento de modalidades congruentes de acción política, social, cultural, etc., por parte del amplio y diversificado conjunto de asociaciones voluntarias. Los comentarios de Víctor Hugo y Marx (Napoleón El Pequeño, El 18 Brumario de Luis Bonaparte) sobre los célebres plebiscitos de Napoleón III, ponen en evidencia que, en un contexto autoritario, ese mecanismo institucional puede ser utilizado autoritariamente. Michels dedicará un capítulo de su estudio sobre los partidos

políticos a demostrar que el referéndum, por sí mismo, no resuelve la cuestión democrática en un ambiente político caracterizado por la "incompetencia de las masas".¹⁵ Como en el caso de otras herramientas potencialmente democráticas, se requiere un contexto social y político adecuado para un eficaz desempeño democratizador. Por lo tanto, el sustento indispensable de tales mecanismos no es otro que el desarrollo político participativo en el seno de las organizaciones y asociaciones de distinto tipo, tanto en el perfeccionamiento de los mecanismos de representación como en el de los estilos organizativos que estimulen formas de participación directa en la elaboración de decisiones, más vinculadas a la *iniciativa popular*, como mecanismo estimulante de la elaboración participativa de tales decisiones, que al referéndum. Y al considerar ese desarrollo político participativo como sustento indispensable del plano legal, no queremos expresar -es preciso aclararlo- ninguna prioridad temporal, sino la necesidad de ambos procesos.

Es importante tener en cuenta que un nuevo nivel de participación diversificada y en el que coexistan diversas formas de participación directa con la democracia representativa, replantea significativamente la cuestión de las mayorías y las minorías. En un sistema político que ofrece, cualitativamente, pocas opciones de participación (v.g. sólo el sistema de partidos y las grandes organizaciones sectoriales), las mayorías y minorías tienden a ser rígidas, demasiado estables y si bien sus posibilidades de asimilar nuevos problemas son reales, están limitadas en razón de su misma rigidez. Si el sistema político ofrece, por el contrario, múltiples opciones de participación, los partidos tienen un fuerte estímulo para tomar en cuenta problemas nuevos,¹⁶ y, si bien ello no tendría por qué alterar significativamente la representatividad de los mismos, permitiría en cambio la formación *ad hoc* de movimientos de opinión sobre cuestiones específicas que se extiendan transversalmente en la sociedad política.

En síntesis, un sistema democrático estable no requiere, necesariamente, como se ha sostenido con frecuencia,¹⁷ una disminución de la participación política, sino la canalización de los altos niveles de participación de forma tal que los mismos dispongan de múltiples opciones compatibles entre sí y con el régimen político, para expresarse. Al establecerse variadas formas de participación de la gente en la toma de decisiones, se promueve la proliferación de organizaciones intermedias, más pequeñas y estructuradas en función de cuestiones o tareas específicas -fortaleciendo las ya existentes y facilitando la creación de otras nuevas-, generando un rico y activo tejido social. En la actualidad, predominan en la sociedad civil unas pocas, grandes y burocratizadas (en razón de su propio tamaño y funciones) agrupaciones sectoriales; la participación directa permitiría que la sociedad gane en diversidad, canalizando una parte significativa de los intereses y expectativas de la comunidad en estructuras más centradas en la participación personal de sus integrantes que en las pautas burocrático-funcionales de las grandes organizaciones.¹⁸

¹ Con estas afirmaciones el autor no pretende *resolver* el problema, sino apenas dejarlo planteado, pero en *una dirección* y no en cualquiera. La cuestión -suponiendo que se admite la existencia de un contexto común a casi todos los países latinoamericanos, caracterizado por graves desigualdades socioeconómicas, estancamiento, inestabilidad y/o autoritarismo político, capacidad de movilización popular y conflictos sociales cuya superación resultará imposible mediante el mero expediente del crecimiento económico imitativo- es: ¿cómo transformar las relaciones de poder en forma compatible con la democracia, pero democracia no sólo como objetivo final sino también como medio, como sistema político que articule la transformación? El replanteo de las formas de participación -en el sentido más amplio, no sólo las específicamente políticas, teniendo en cuenta que en estas páginas nos ocuparemos solamente de las últimas- puede darnos algunas respuestas útiles al interrogante.

Esta cuestión puede inscribirse en la corriente que actualmente cobra fuerza en la sociología latinoamericana, en materia del fortalecimiento de la sociedad civil como garantía de la democracia (ver, v.g. *Crítica y Utopía*, núms. 6 y 8). Una forma de plantear el marco conceptual de nuestro tema podría ser la siguiente: si bien no es pertinente diferenciar ontológicamente sociedad y Estado, ya que el Estado *pertenece a* la sociedad en su conjunto y es su cuerpo político común, resulta en cambio necesario diferenciar ambos conceptos funcionalmente. En estos términos, las recientes y aún no finalizadas experiencias políticas autoritarias en el cono sur latinoamericano, las características del desarrollo político de procesos de transformación realizados en otros países del continente, la crisis del "Estado de bienestar" en los países industrializados, el discurso neoliberal acerca de la ingobernabilidad de la democracia, todo ello ha generado una preocupación fuertemente comprometida con la valoración de la democracia y que podría inscribirse, en el plano teórico, en las clásicas discusiones acerca de los peligros de la concentración del poder: si en el curso de la lucha por la transformación permitimos la construcción de un Estado demasiado fuerte y centralizado, por útil que resulte en la orientación del crecimiento y la distribución, aumentará el peligro de que fuerzas autoritarias de cualquier naturaleza -incluso surgidas en el mismo seno de los sectores comprometidos con la transformación- se apropien total o parcialmente del poder así concentrado y lo utilicen contra el bien común.

La dispersión del poder en la sociedad, por el contrario, hará más difícil el autoritarismo, pero requiere imprescindiblemente cantidades y calidades de participación de la gente que hagan posible que la democracia como estilo político se combine efectivamente con el cambio de las relaciones de poder en términos de equidad distributiva, crecimiento económico y autonomía nacional. Participación entendida, claro está, no como mero reclamo de soluciones a los gobiernos

("demandas"), sino como recuperación de capacidad para resolver problemas autónomamente (toda una corriente del pensamiento latinoamericano define la participación básicamente vinculada a la capacidad de comunidades y grupos sociales de distinta índole, para satisfacer sus propias necesidades mediante actividades autónomas –v.g. Iván Ilich, y la serie *Tecnopolítica*, Valentina Borremans, Cuernavaca, México–). Un ejemplo de esta cuestión puede ser el de la "propiedad": el cambio de las relaciones de poder requerirá una redefinición profunda de la misma, esta redefinición necesariamente exigirá un incremento de la participación en el contexto de una descentralización tangible del poder: sin incrementar la propiedad estatal, asegurando formas de propiedad social descentralizada que se constituyan en eficaz sustento de la democracia.

Por otra parte, la distribución del poder, la misma *creación* de poder en la sociedad, no implica un debilitamiento del Estado en sí mismo, sino un replanteo fundamental de su rol, en el que se enfatizan diseños que por sus propias características institucionales, requieran una participación efectiva de la gente. Un Estado altamente centralizado no permite, estructuralmente, la participación; la descentralización funcional y regional favorece opciones participativas. Un superministerio es excluyente y antiparticipativo por muchos fondos que dedique a la ayuda social.

² Fajardo, José Carlos, "Teorías de la participación política: un análisis conceptual", en *Socialismo y Participación*, núm. 16, diciembre de 1981, Lima, citando a Gerraint Parry, *Participation in Politics*, Manchester University Press, 1972.

³ Idem, pág. 47.

⁴ Pizzorno, Alessandro, "Introducción al estudio de la participación política", en Pizzorno, A., y otros, *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1976, pág. 50.

⁵ Por supuesto, no es éste un problema de fácil resolución en la práctica política; desde Robert Michels en adelante (*Los partidos políticos*, 1915), muchos autores "clásicos" han puesto de manifiesto que la lógica propia del desarrollo político tiende fácilmente al autoritarismo institucional. "Todo poder es oligárquico", dirá Duverger (*Los partidos políticos*, cap. III). Pizzorno (ob. cit., pág. 45) señalará que "una ley tendencial de las organizaciones políticas es la reducción progresiva de las áreas de igualdad inicial sobre las que se había basado la participación, con la consiguiente caída de esta última". Michels, por ejemplo, es agudamente consciente del costo que debe pagarse, en términos de democracia interna, en función de la eficacia ("indispensabilidad técnica del liderazgo", etc.). La preocupación por los fuertes condicionamientos que, en términos de alejamiento de la utopía democrática, imponía la modalidad autoritaria en la conducción del proceso de transformación sociopolítica, es posterior (aunque no puede ignorarse la ancha vertiente del pensamiento anarquista), y se desarrolla especialmente luego de las revoluciones socialistas y su rica experiencia al respecto. Quizás los aportes más originales provengan, en la materia, de pensadores como Gramsci y autores no "académicos" pero con gran experiencia política, como Arthur Koestler (*Autobiografía, El cero y el infinito*). En América Latina, cabe mencionar a Oscar Varsavsky (*Marco histórico constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias*, Centro Editor de América Latina, 1974), entre los primeros en poner de manifiesto la incongruencia entre la modalidad autoritaria para "la toma del poder" y la utopía democrática. Pero asocia el replanteo de la cuestión –a nuestro entender inadecuadamente– más a una "nueva organización", un nuevo sujeto de la transformación, que al *cambio de los estilos políticos y organizativos* del conjunto de fuerzas que, en su diversidad, pugnan por el establecimiento de una sociedad más justa y democrática.

⁶ Es lo que Botana describe como un sistema política democrático con *participación restringida* (Botana, Natalia, *El orden conservador*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1979).

⁷ "La Revolución de Mayo fue un movimiento de carácter esencialmente *municipal*. La federación argentina no es sino el desenvolvimiento natural del comunalismo colonial". Ramos Mejía, José María, *El federalismo argentino*. Bs. As., 1889, citado en Francisco Eduardo Trusso, *De la legitimidad revolucionaria a la legitimidad constitucional*, EUDEBA, Bs. As., 1968, pág. 44.

⁸ Un interesante testimonio histórico de cómo se gestó el 17 de octubre de 1945, en cuanto a la prescindencia de toda representación, puede encontrarse en: Perelman, Angel, *Cómo hicimos el 17 de octubre*, La Siringa, Bs. As., 1965.

⁹ "Soy, pues, mucho más demócrata que mis adversarios, porque yo busco una democracia *real*, mientras que ellos defienden una *aparición* de democracia, la *forma* externa de la democracia", Juan D. Perón, 12 de febrero de 1946.

¹⁰ Cuando Weber define su concepción de la dominación carismática, señala que la misma "... no conoce ninguna apropiación del poder de mando, al modo de la propiedad de otros bienes, ni por los señores ni por poderes estamentales, sino que es legítima en tanto que el carisma personal "rige" por su corroboración, es decir, en tanto que encuentra reconocimiento, y "han menester de ella" los hombres de confianza, discípulos, séquito; y sólo por la duración de su confirmación carismática". Weber, Max, *Economía y Sociedad*, tomo I, FCE, 1977, pág. 195.

Por otra parte, las dificultades en la consolidación de conducciones partidarias estables en el peronismo se pone en evidencia en la comparación que realiza Imaz sobre permanencia de dirigentes en distintos partidos políticos nacionales: el peronismo es, claramente, el que presenta menor frecuencia de repetición (para el período 1946-56). De Imaz, José Luis, *Los que mandan*, EUDEBA, Bs. As., 1964, cap. X, "Los políticos profesionales", pág. 201.

¹¹ En una discusión cuyos orígenes se remontan, por lo menos, a las consideraciones de John Stuart Mill sobre los límites de la autoridad de la sociedad sobre el individuo. Cf. Stuart Mill, John, *La libertad*, cap. IV.

¹² Merece señalarse la existencia de importantes antecedentes provinciales en las Constituciones de Neuquén (1957), Río Negro (1957), Chaco (1958) y Misiones (1958), que establecen distintos mecanismos de democracia directa como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria. Cf. Rudi, Daniel H., "La democracia social en el derecho constitucional argentino", *Revista del CIAS*, núm. 310, marzo de 1982.

Es importante, de todas formas, que la participación política directa no sólo sea posible en el ámbito legal (como derecho a aprobar, abrogar, establecer leyes o reformas constitucionales), sino también respecto de actos de gobierno. Entre las Constituciones provinciales ya citadas, únicamente la de Misiones establece el derecho de los electores de aprobar o rechazar un determinado acto de gobierno (arts. 101, inc. 20, y 179), y aun en este caso, a iniciativa gubernamental. La iniciativa popular debe incluir tanto la posibilidad de dirigirse a la legislatura, respecto de leyes, como al ejecutivo, en

cuanto a actos de gobierno.

¹³ Como señala Carole Pateman, enfatizando la importancia de una efectiva coexistencia de ambas posibilidades de participación: "Las democracias directa y representativa dejarían de ser dos formas de autoridad separadas, para constituir dos aspectos dialécticamente interrelacionados de una sola autoridad democrática puesto que la representación no estaría revestida de plena potestad y estaría inserta en una completa activación ciudadana. Los individuos no se encontrarían limitados a breves momentos de participación (sino que) estarían participando diariamente en la esfera política en pleno ejercicio ciudadano". Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1972, citado por Fajardo, J. C., ob. cit., pág. 62.

¹⁴ Siguiendo en esta descripción del problema a Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Bs. As., 1972, especialmente caps. 4 y 7.

¹⁵ Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de las democracias modernas*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973, págs. 125 a 129.

¹⁶ Un buen ejemplo reciente al respecto lo constituye la incorporación, por parte de la sociedad política de distintos países industriales, de la problemática ecológica: en una primera etapa, ésta aparece sustentada por grupos y asociaciones voluntarios exclusivamente dedicados al tema y relativamente marginales al sistema político. Luego se estructuran pequeños partidos ecologistas; finalmente, el tema es asimilado por los grandes partidos.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Crozier, Michel, Huntington, Samuel P., y Watanaki, S., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracy to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975. "...el funcionamiento eficaz de un sistema político democrático requiere usualmente cierta dosis de apatía e indiferencia por parte de algunos individuos y grupos. En el pasado, cada sociedad democrática había tenido una población marginal, de mayor o menor tamaño, que no participaba activamente en política. En sí misma, esta marginalidad por parte de algunos grupos es inherentemente no-democrática, pero también ha sido uno de los factores que han permitido a la democracia funcionar eficazmente. Los grupos sociales marginales... están ahora transformándose en plenos participantes en el sistema político. Pero el peligro de sobrecargar el sistema político con demandas que amplían sus funciones y debilitan su autoridad, todavía está presente. Un menor grado de marginalidad por parte de algunos grupos necesita en consecuencia ser complementado por más auto-restricción por parte de todos los grupos", pág. 114 (traducción nuestra).

¹⁸ Reintegrar capacidad de resolución de problemas a la gente, implica, obviamente, descentralizar el poder. Pero ocurre que una consecuencia natural de la descentralización del poder es el incremento de la diversidad. Por lo mismo, un estilo verdaderamente participativo requiere aceptación de la necesidad y conveniencia de la diversidad. En una Argentina en la que la uniformidad creciente ha acompañado -coherentemente, por otra parte- a un centralismo creciente -y esto independientemente de distinciones políticas-, el incremento de la participación y de la diversidad concomitante han de desarrollarse no sin tensiones.