

REFORMA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

José Luis Cea Egaña*

Abogado, Master y Doctor en Derecho
Catedrático de la P. Universidad Católica de Chile
y de la Universidad de Chile

I. INTRODUCCION

La modernización del Estado es un *problema*, cuyas soluciones no son aún más que hipótesis en la *búsqueda sin término*, como la llama Popper, de alumbrar el sentido y rumbo de un proceso complejo, de larga duración, mundialmente perceptible, con luces y sombras, avances y retrocesos hacia una más legítima *gobernabilidad*.

Algunos propugnan la *jibarización* del Estado para expandir al individuo, abogando por las *privatizaciones y desregulaciones* en carácter de fines autoreferentes. Otros sustentan la modernización del aparato estatal para que sirva más eficientemente sus innumerables cometidos, *desburocratizándolo*, pero sin aliviarlo de ninguno importante. No faltan los que defienden propuestas difusas de *reestructuración administrativa*, funcional y territorialmente concebida.

Esas y otras proposiciones son, al menos en parte, acertadas. Pero, francamente, estimo que el descubrimiento, con lentitud es cierto, del Estado Gobierno que anhelamos nos sitúa en una agenda de transformaciones, reformas o cambios mucho más hondos y vastos que los recién esbozados.

* Texto ampliado de la conferencia dictada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, el 13 de octubre de 1994.

De América Latina y, por lo mismo, de Chile, me ocuparé en esta conferencia.

Expondré mi visión de las alteraciones que es necesario introducir al Estado Gobierno en ese continente para que, ojalá a corto o mediano plazo, sea un ideal de creciente y generalizada realización el *desarrollo armónico de sus países como naciones* o sociedades estatales, concepto éste que es de multifacética unidad pero conjugable con la diversidad de regiones, provincias y comunas que contribuyen, con su impronta propia, a forjarla.

La enunciada es una tarea *ambiciosa y difícil*, de ejecución prolongada a la vez que riesgosa, en la cual será imperativo sobreponerse a la impugnación y, después, a la obstrucción hecha desde ideologías con polos individualista o absorbente, difundidas por decenios, unidas a intereses arraigados, costumbres centralistas centenarias, afanes de dominación estamental o partidocrática, todo impulsado desde la capital sobre comunidades territoriales a las que se las sigue considerando en dócil reposo y de secundaria importancia.

Por eso, creo que la actitud sensata es partir de la base que existe cierta proporcionalidad de esfuerzos entre la paulatina ejecución del noble y exigente desafío mencionado, de un lado, y la resistencia, la indolencia y la incomprensión que se opone a la concreción de ese proyecto, de otra.

II. RELEGITIMACION DEL ESTADO

En el complejo asunto enunciado, adoptaré como vértice de referencia a nuestro *Estado de Derecho*, es decir, a un valor que resume la esencia de la convivencia justa y libre, pacífica y segura en la que ninguna arbitrariedad queda impune. Es ese tipo de Estado el *único coherente con la democracia participativa y solidaria* que anhelan los latinoamericanos, una democracia en que la *soberanía* sea limitada, ejercida siempre con transparencia, controladamente y sirviendo al bien común que es el de cada uno y todos los miembros de nuestros Pueblos.

Tengo en mente el concepto y funciones del Estado en América Latina en *las últimas cinco o seis décadas* (1). Tres son las tesis que expondré al respecto y, siendo todas ellas críticas pero también de esperanza, me esforzaré por no caer en míticos excesos. Pues y en efecto, no hablaré en favor de aquel Estado, respetable en su obra por diversos pero acotados motivos, sino de la sociedad, y de ésta como la proyección más inmediata del valor supremo que es la persona, su dignidad e inalienables derechos.

En síntesis, soy *crítico del centralismo* en sus variados aspectos; *defiendo la descentralización* integral, en la cual incluyo las homónimas política y jurídica que no empecen a la unidad nacional; y propugno que la *autonomía de la sociedad regional, provincial y comunal* será, como lo reclama la inmensa mayoría de quienes habitan estos territorios, más efectiva en la medida que los tres dispongan de medios con los cuales *formular y controlar la ejecución* de sus políticas, planes y programas de desarrollo.

En ese contexto, dos son los *principales problemas internos* de nuestros Estados que explican mi planteamiento, pese a la claridad de los cuales es curioso que sigan siendo ignorados o eludidos con vanos argumentos.

El primero de tales problemas yace en que el Estado es una forma política *demasiado grande*, distante de los gobernados, centralizada, buro-

(1) El tema suscita hoy inusitada atención. Personalmente, me ocupé de él en «Una Tesis para la Reforma del Estado». XIX *Revista Chilena de Derecho* N° 3 (1992) pp. 277 y sigs. como asimismo, en «Proyección de la Crisis de Valores en nuestro Estado de Derecho», *Vademecun 1993 de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez*, pp. 18-27. En la misma línea temática se halla mi artículo sobre «La Crisis de los Valores y el Estado de Derecho», publicado en el suplemento Temas del Diario «*La Epoca*» el 23 de julio de 1993. Mas tópico y concreto en el examen del caso chileno desde 1973 es Manuel Antonio Garretón y Malva Espinosa: ¿Reforma del Estado o Cambio de la Matriz Socio-Política?» *Estudios Sociales* N° 74 (1992) pp. 7 y sigs.. Distinto, porque es general aunque complementario con este ensayo, resulta el enfoque de Cristián Gazmuri: «Estado Nación ¿Un ente histórico en Crisis?. *Política y Estrategia* N° 58 (1992). Y en este último sentido es también interesante consultar Gonzalo Figueroa Yáñez: «Las Identidades Culturales. La Nación y el Estado», *Anuario de Filosofía Jurídica y Social* N° 9 (1991) pp. 75 y sigs. Sugiero igualmente revisar los cuatro volúmenes de *Cuadernos del Foro 90* (Santiago. CINDE, 1992). Interesante es consultar la serie de artículos sobre el tema publicados por Jorge Heine, Oscar Godoy, Osvaldo Sunkel y otros en XV *Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile*. N°s 1-2 (1993). En fin, útil es la contribución de Luciano Tomassini titulada «Estado, Gobernabilidad y Desarrollo», XIV *Revista de Ciencia Política* N°s 1-2 (1992) pp. 23 y sigs.

crática e ineficiente como para hacer real la participación, la solidaridad, el control y la responsabilidad típicas de la *Democracia Social*. Y el segundo de aquellos problemas radica en que el Estado es una forma política *en exceso pequeña* para asimilar y resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios que le plantea una sociedad en búsqueda de la participación y demás valores recién señalados, todos los cuales apuntan a un *armónico desarrollo humano* (2).

La combinación de los dos problemas planteados, que son universales y no únicamente predicables del caso latinoamericano, se erige en *una delicada cuestión de legitimidad* para el Estado que heredamos y hoy conocemos. Esta cuestión apunta al meollo de las razones por las que se reconoce o no, libremente, una estructura de gobierno en el Estado. Lejos de poner en duda la necesidad y justificación de esta especie de forma política, en consecuencia, cuanto expondré buscaré defenderla pero, entiéndase bien, lo haré sobre la base de propugnar su *profunda modificación o reforma*, para ajustarla a las demandas del nuestro y del futuro tiempo.

III. SOBRE NUESTRO ESTADO-GOBIERNO

Puesto que el tema de esta exposición versa sobre el cambio del Estado, pregunto *¿qué es el Estado para los latinoamericanos?*

Respondo planteando mi primera tesis, cual es que nos hemos dedicado, abrumadoramente, a estudiar y a realzar la importancia del Estado, dotándolo de un Poder centralizador incontrarrestable en lo funcional y territorial, asignándole múltiples cometidos, tantos que son innumerables, y otorgándole competencia discrecional para realizarlos. Aunque en los últimos

(2) Tal es, por lo demás, una de las tesis centrales del actual esfuerzo por el *Desarrollo Humano*: «Las presiones impuestas al Estado Nacional, tanto desde arriba como desde abajo, están empezando a modificar los conceptos tradicionales de la gobernación. (...) Hoy día el Estado Nacional es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las pequeñas».

Véase al respecto Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL): *Informe sobre Desarrollo Humano 1993* (Madrid, Artes Gráficas Toledo, 1993). p.6.

años con replanteamientos que le restringen, en nuestra cultura continúa predominando una mentalidad que sitúa a la sociedad bajo el Estado, éste en su acepción de *Estado-Gobierno*, o sea, del conjunto de órganos que configuran el aparato del Estado o subsistema político de aquella, quiero decir, de la *Nación-Estado*, Sociedad Civil o Sistema Social Nacional.

Si aceptamos que existe una *cultura latinoamericana*, esto es, nuestra identificación con un sistema de valores, creo que en punto al Estado ella ha resultado afin, probablemente sin cabal conciencia, a los *paradigmas de Hobbes y Hegel* (3), después también de *Schmitt y Kelsen* (4), cuatro autores que debemos leer con interés pero con cautela, porque pese a que se dice que son nada más -o nada menos- que filósofos, insinuando que las suyas son puras disquisiciones teóricas, en verdad la repercusión práctica de su pensamiento, secuela típica de los grandes autores como son ellos, ha sido universalmente considerable y, por ende, influyente también en nuestro medio.

Hobbes y Hegel, Schmitt y Kelsen, en efecto, propugnan un Estado *todopoderoso, autojustificado y supremo* en su acción, equivalente a una obra de perfección cuasidivina, capaz de dominar, con recurso monopólico a la coacción, en una sociedad asolada por tensiones y conflictos.

Por consiguiente, impera entre los latinoamericanos interesados en el asunto, con excepciones y variaciones de énfasis es cierto, una especie de *sacralización* de ese ente abstracto e instrumental que es el Estado, porque la construcción intelectual que lo tipifica muchos la corporalizan o cosifican, después la subliman y culminan entendiéndola como superior a la persona y a la sociedad. Y lo que se predica del Estado *comuníquese a los órganos* que deciden en su nombre. A estos órganos se los presume *obrando siempre dentro de la juridicidad*, supuesto paralelo a la *mala fe* que, contra lo dispuesto como regla general en los Códigos Civiles, pesa sobre la conducta de los ciudadanos

(3) Norberto Bobbio: *Estudios de Historia de la Filosofía* (Madrid, Ed. Debate, 1991) pp. 151-170 y 211-238.

(4) Renato Cristi Becker: «La Noción de Poder Constituyente en Carl Schmitt y la génesis de la Constitución chilena de 1980». *XX Revista Chilena de Derecho* N°s 2-3 (1993). T.I. pp. 229 y sigs.

y sus agrupaciones. ¿Y no creen Vds. que la experiencia ya revela que la presunción inversa podría ser, en principio, la correcta?.

Tal Estado lo hemos concebido como una organización *omnipotente, tutora* de los individuos en sus libertades, igualdades y derechos, *paternalista* en los beneficios que dispensa y en las cargas que impone, *vigilante* de los grupos y asociaciones, *árbitro* presuntamente imparcial en la regulación de un ambiente de antagonismos.

Lo hemos concebido también como un *agente principal y, a menudo único, de la concreción del bien común*. Y resulta que el bien común, o en otros términos, *la mejor calidad de vida o el desarrollo humano*, es y debe ser la preocupación de todos y cada uno de nosotros, no única ni principalmente del Estado. Porque en mi opinión hemos de adoptar el concepto de Estado que *estimula y protege* la realización de los fines específicos de cada persona y asociación, *reservándose* para sí las múltiples e importantes funciones que le corresponden, o que *suple* las tareas que las agrupaciones intermedias no pueden llevar a cabo por sí solas.

Desde fines de la década de 1.920, ese *Estado Nuevo*, como se le denominó entonces, fue exhibiendo y comprobando una sostenida tendencia *expansionista*, coherente con la idea de *catalizador del desarrollo* que fue infundiéndosele. Por más de medio siglo, en consecuencia, el nuestro ha sido un Estado normador, regulador, interventor, fiscalizador y sancionador; ha sido un Estado comunicador y docente, distribuidor y redistribuidor de la riqueza; ha sido un Estado planificador, inversionista y consumidor; en fin, el nuestro ha sido un Estado empleador, servidor y también empresario.

IV. CONTRAPUNTO CON EL ESTADO-SOCIEDAD

Doy un paso adelante y teniendo presente que mi tema gira en torno de la sociedad, pregunto *¿qué entendemos por sociedad los latinoamericanos?*.

Respondo resumiéndoles mi segunda tesis, es decir, que en parangón con esa imagen nítida del Estado fuerte y centralizador que he expuesto, *carecemos de una idea clara de lo que es la sociedad* o constelación de grupos

civiles, funcional y territorialmente concebidos. Más todavía, intuimos que ella es un *apéndice o instrumento* del Estado, quiero decir, algo subordinado a éste, sin naturaleza, finalidades, espacios de actuación, organización y medios propios, independientes del Estado y oponibles a lo que los órganos públicos ordenan en nombre de aquél.

El *no Estado o sociedad civil*, locución ésta con la que quiero englobar todo lo que es nuestra convivencia fuera del aparato del Estado, ha quedado en la sombra conceptual y práctica, en situación pasiva y no protagónica de la vida nacional, regional o comunal. Y ésto, pese a que el Estado es sólo un *subsistema* o parte de aquella sociedad, porque ésta lo abarca para confiarle la *esfera de lo público, en el sentido de lo político, del gobierno o del Poder soberano*, reservándose el ámbito de lo social y privado, o sea, de las relaciones entre individuos y grupos en posición de igualdad y fuera del gobierno estatal.

De frente al Estado, la sociedad latinoamericana ha sido usualmente concebida como *un ente carente de autonomía*. En toda la trama funcional y territorial de agrupaciones que la componen, esa sociedad ha sido pensada y tratada como *algo inmaduro e incapaz de acción propia*. Y ésto es grave porque a la sociedad, o si ustedes prefieren al país, a la población o a la gente así no se le reconoce ni posibilita realmente ejercer su derecho legítimo a la participación política, socio-económica y cultural en las decisiones colectivas relevantes.

V. DEMOCRACIA GOBERNADA

¿Cuáles son las *consecuencias principales* de esa expansión estatal, paralela a la contracción social? ¿Qué resulta de la situación enunciada? Permítaseme resumir *algunas implicancias* derivadas de lo expuesto, sin excepción gravemente negativas.

Señalo, en primer lugar, que los nexos de la sociedad con el Estado son *escasos, débiles, distantes, poco intensos y no resolutivos*. En definitiva, son nexos *establecidos por el propio Estado, corren centralizadamente de éste a la sociedad y rara vez en sentido contrario y quedan, en fin, controlados por*

el mismo Estado a través de la legislación, las decisiones de la burocracia, las denuncias de las entidades controladoras, las sentencias de la Judicatura y demás actos de autoridad que los órganos del Estado dictan y llevan a la práctica, incluso coactivamente.

La nuestra, por lo tanto, es una sociedad cuyas *entradas* en el Estado, para penetrarlo y conducirlo, son sin comparación menores que las del Estado sobre la sociedad, funcional o territorialmente entendida.

Por ende, tópicos cruciales como la resolución directa por el pueblo, o sea, la solución democrática de los peores conflictos entre la Presidencia y el Parlamento, eran y siguen ignorados en América Latina. Excepción hecha del mal llamado *plebiscito*, lo repito, ninguno de los mecanismos participativos de la *democracia semidirecta* ha tenido lugar, como regla, entre nosotros.

En consecuencia, los enunciados y demás asuntos análogos siguen confiados a ciertas magistraturas cuyos integrantes son designados -aunque no elegidos- democráticamente, o a las negociaciones y acuerdos de las autoridades o de dirigentes políticos y no a la intervención inmediata del pueblo por sí mismo, como corresponde a una *democracia gobernante y participativa*. Genérase y crece por eso *la apatía y el desinterés cívicos* no sólo en la juventud.

Condensando, creo que detentamos aún el críptico, parcial y ya arcaico concepto de los ligámenes de la sociedad con el Estado en términos de entender a éste como un bloque monolítico, sinónimo de la *Sociedad Políticamente Organizada*. Esta es una fórmula ambigua simplista y que confunde ambos conceptos con la secuela ya insinuada.

VI. SUBORDINACION SOCIOECONOMICA

Algo semejante digo, como segunda consecuencia, sobre *los sistemas social y económico*, los cuales son frecuentemente concebidos con rango de *prolongaciones* del sistema político, es decir, con capacidad de decisión trazada e impuesta por el último y sin potestad determinante de aquellos sobre éste. En palabras diversas pero con las cuales quiero expresar la misma idea,

creo que los sistemas social y económico, dada la preponderancia incontrarrestable que se ha reconocido al Estado son, en la práctica, concebidos aún como *derivaciones o alargamientos* del sistema político, careciendo lo social y económico de entidad propia o de diferenciación intrínseca.

Para ilustrar lo que pienso digo que lo expuesto se aplica a la enseñanza, a la salud y seguridad social, al empleo y las condiciones de trabajo dignas en las más diversas faenas urbanas y rurales, a la inversión y a la actividad empresarial, a la investigación científica y tecnológica, en fin, a la tutela del ambiente natural.

Esas son algunas áreas de actividad en que, si rigieran los valores de libertad, participación y solidaridad, la sociedad de cada país latinoamericano debería tener una *injerencia preferente*, las cuales y sin embargo, han sido usualmente asumidas por el Estado. Aunque es claro el avance logrado en la retracción pública en aquellos y otros rubros durante los últimos años, todavía gravita pesadamente entre nosotros, diría que como algo atáxico, que es al Estado -y no a la sociedad- a quien incumbe actuar en ellos. Persistimos en la creencia, por ende, que en la concreción de la agenda expuesta el Estado es tan confiable como desconfiable es la sociedad.

VII. FORMALISMO JURIDICO

Finalmente y como tercera consecuencia, ilustro mi tesis con una referencia al *régimen jurídico*, el cual, casi con seguridad desconociendo sus autores a Hobbes y Hegel, a Schmitt y Kelsen, o teniendo de su pensamiento una vaga idea, ha derivado, sin embargo, en algo similar a lo planteado por ellos.

Efectivamente, la impronta estatal sobre el Derecho en el período que examino se patentiza en:

-Un ordenamiento legal *asistemático*, resultante de caudalosas superposiciones normativas, carentes de la vertebración que es factible únicamente cuando se las integra por la *supremacía* de los principios y

preceptos de la Carta Fundamental. Claro es que, desafortunadamente, *ni el texto y contexto* de las Constituciones, por sus sucesivas reformas y reemplazos, *como tampoco la jurisprudencia y doctrina* vertidas en punto a tales enmiendas, contribuyeron a disminuir la negativa impronta mencionada;

- Un ordenamiento jurídico de médula *racionalista, positivo-formal y cerrado*, por entero o en medida demasiado grande, al acceso de las capas media y baja de la población no sólo respecto de la magistratura sino que, además, tratándose de los demás órganos públicos dotados de alguna potestad de incidencia jurisdiccional;

- Un ordenamiento jurídico puesto de espaldas a la *costumbre* y, salvo excepciones, con una *jurisprudencia* exegética, poco imaginativa y temerosa de hacer justicia apoyándose en los valores cuya realización es la *finalidad* de una normatividad sustantivamente legítima;

- Replegado en sí mismo, o sea, sin apertura hacia el *Derecho Internacional Público* en lo atinente a la proclamación de los derechos humanos y a su defensa, precautoriamente o *ex post*, mediante órganos supraestatales;

- Un ordenamiento jurídico en el que, hasta el colapso o el término de las dictaduras, eran raros *los valores* -como la dignidad de la persona, la justicia, la igualdad, la libertad y la legitimidad sustantiva de los preceptos positivos, la iniciativa privada y el bien común- explícitamente proclamados, respetados y promovidos por los órganos estatales, especialmente entre éstos los de naturaleza jurisdiccional;

- Un ordenamiento legal fuerte entendido como *Derecho Político* o, con más exactitud *iusestatal*, consecuencia de lo cual ha sido el énfasis en un Derecho Administrativo estatalista y no, como sucede ahora en Europa y ocurre desde hace mucho tiempo en la cultura anglosajona, un Derecho Público cuya columna es el Derecho Constitucional en su declaración y defensa de los derechos humanos, quiero decir, concebido desde la persona y no más a partir del Estado, añadiendo que ese nuevo constitucionalismo es ya también *supraestatal*.

- Un ordenamiento jurídico carente de énfasis en el *Derecho Social*, entendido éste no como sinónimo del Derecho Laboral y disciplinas afines, ni tampoco identificado con el Estado Providente de Bienestar, sino que entendido como área comprensiva de la actividad social, o de grupos particulares, desenvuelta con autonomía respecto del Estado Gobierno.

- Un ordenamiento legal que enfatiza *lo represivo dentro de lo punitivo*, pese a la demostrada ineficacia que ello lleva consigo, en cotejo con la corriente que subroga el rasgo *preventivo* en el sistema jurídico, ordenamientos los latinoamericanos que son aún muy habilitantes de los órganos estatales con *potestades discrecionales* para actuar en los rubros ya citados.

- Un régimen jurídico altamente centralizado en la *composición de conflictos*, excluyendo casi por entero la acción privada o los mecanismos informales al respecto, v. gr., la negociación y el compromiso, el arbitraje y la mediación.

- No silenciaré, por último, que ese sistema jurídico proclamaba derechos fundamentales pero, con la excepción circunscrita y no siempre eficaz del recurso de amparo, paradójicamente *no contemplaba acciones* para cautelarlos. La lenta incorporación de la *jurisdicción cautelar o preventativa* (5), por ende, puede ser calificada como uno de los cambios jurídico-sociales más importantes efectuados desde la fundación de nuestras Repúblicas, porque acercó la Declaración de Derechos a su vivencia real y situó al Instrumento de Gobierno en condición de instrumental respecto de aquella.

VII. CONCENTRACION POLITICA

¿Por qué, pregunto, persiste en América Latina un Estado política, socioeconómica y jurídicamente centralista? ¿Un Estado en el que se critica o posterga la descentralización en esa triple dimensión diciendo, con hincapié en lo político y jurídico, que ella destruiría la unidad nacional? ¿Por qué sigue rampante un concepto del Estado que niega a la sociedad en general y, más

(5) José Luis Cea Egaña: «Misión Cautelar de la Justicia Constitucional», *XX Revista Chilena de Derecho* N°s 2-3 (1993), T. I. pp. 395 y sigs.

específicamente, a sus manifestaciones regional, provincial o comunal la potestad de formular y controlar la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo que las afectan o interesan, dictando el bloque jurídico con la autonomía inherente a la *autorregulación parcial* que propugnamos?

Respondo con una *conjetura* que, pese a ser tal, estimo bastante cercana a la interpretación histórica objetiva, no de ensayo, y de la presente realidad: Ocurre lo que he expuesto porque las decisiones del Legislador, la Administración y la Judicatura, como asimismo, los comportamientos de líderes, individuos o grupos eran y son, en lo común, realizados y evaluados por su significado *político*, esto es, de conquista del Poder para gobernar a la sociedad, sea funcional o territorialmente entendida.

Siguiendo esta huella, llégase a comprender porqué controlando al Estado como aparato de gobierno centralizado se hace luego lo mismo con lo añadido a él. Y así se comprende también y consiguientemente la importancia decisiva de dominar a aquel Estado aparato, premunido de potestades que se ejercen, en última instancia, por un funcionario abigarrado en la capital de cada República.

Deteniéndome en el tema descrito, no puedo omitir una apreciación crítica del rol que, en aquel problema, han desempeñado los *partidos políticos*.

Siendo, aún en los años más duros de los autoritarismos en América Latina, un defensor convencido del carácter insustituible y, por ende, muy relevante que ellos tienen en la democracia, principalmente en su modalidad representativa, creo, sin embargo, que los partidos explican, en medida no única pero sí considerable, la concentración política que impugno. Por su *tendencia no revertida a manejarlo todo desde la capital y a proyectar ese manejo sobre la Presidencia y el Congreso*, sin perjuicio de hacerlo después o simultáneamente sobre los demás órganos estatales, efectivamente los partidos han agravado la secuela del centralismo.

Porque en el período al cual me refiero se ha obrado con intencionalidad de dominación política, resulta que la manipulación estatal tuvo que ir siendo crecientemente *concentrada* en menos manos y éstas reunidas en la capital

de cada Estado. De ese modo, simple es entenderlo, era más fácil y efectiva la tarea de mando.

Con base en semejantes argumentos, creo que también se explica la *opacidad o falta de transparencia*, primero en la gestación, y después en la información a los destinatarios de las decisiones públicas, las cuales a menudo parecen inconsultas o impuestas.

Sobre la misma premisa, finalmente, me explico una de las causas de la *corrupción* que, desgraciadamente, se nutre mejor de un Poder concentrado y, por idéntica anomalía, más oculto y menos fiscalizado y responsable. Olvidase de esa manera lo que Montesquieu enseñó dos siglos y medio atrás y que, en la Democracia Constitucional, es ahora tan conocido y aceptado que se repite ya como un refrán político-jurídico (6).

VIII. HACIA LA DEMOCRACIA SOCIAL

¿Cómo explicar lo ocurrido? ¿Cómo, si no justificar, al menos responder persuasivamente a la pregunta por qué es tan difícil producir el cambio que nos coloque de veras a nuestros Estados en posición de promoción y defensa de los derechos humanos?».

Creo que las explicaciones son muchas e interdependientes. A riesgo de equivocarme, permítaseme plantear tentativa, o sea, hipotética y esquemáticamente, tres *explicaciones* al menos.

En primer lugar, estimo que nuestra *fe en la razón y en el progreso* se conjugó, en el presente siglo, con la penetración de *ideologías*, o sea, sim-

(6) Transcribo *Del Espíritu de las Leyes* (1748) (México DF. Ed. Porrúa, 1971) su L. XI C. IV p. 103:

«La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre: sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del Poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de Poder abusa de él. No hay Poder que no incite al abuso, a la extralimitación ¡Quién lo diría! Ni la virtud puede ser ilimitada (...) Para que no se abuse del Poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas.»

plificaciones de la realidad y del futuro sobre la base de interpretaciones equivocadas de la historia que adjudicaron al Estado el rol protagónico máximo en la modernización y el desarrollo político y socio - económico.

En segundo lugar, creo que el Estado ha dominado a la sociedad y a la persona, porque *no hemos llegado aún a comprender ni practicar la democracia como estilo de vida*. Es decir, no la hemos asimilado lo suficiente como para forjar una *conciencia* que trascienda la sola forma de gobierno o elenco de reglas procesales de esa estirpe, pese a la corrección con que ellas fueron aplicadas. En otras palabras, hemos entendido la democracia en cuanto conjunto de normas para que el pueblo elija libremente cada cierto tiempo a determinadas autoridades y las controle a través de sus representantes. Pero hemos olvidado que ella es, además y principalmente, *un estilo y finalidad de convivencia* caracterizado por la *vigencia de valores* tales como la libertad, la igualdad y el orden por el Derecho; los valores del respeto y la confianza recíproca; del diálogo, la tolerancia y la disposición a ceder algo para lograr compromisos; de la transparencia, la honestidad y sencillez de los procedimientos y decisiones públicas; de la eficiencia, control y responsabilidad de los órganos estatales; en fin, los valores de la participación y la solidaridad resultante de asumir, la *sociedad misma*, nuevas y múltiples actividades conducentes al bien común en términos de un desarrollo humano armónico y persistente.

El *epicentro de la democracia*, entonces, debe estar en la persona y los grupos que ella forma, tiene que hallarse en la sociedad más que en el Estado. Grupos y asociaciones políticamente articulados por *los partidos*, no cabe duda, pero partidos que, a su vez, han de ser expresivos de las variadas tendencias ideológicas y de intereses existentes en la sociedad, así como respetuosos de la autonomía del no Estado o ámbito de la Sociedad Civil y comprimidos a los roles a ellos por la Constitución reconocidos.

El foco y el futuro de la democracia en América Latina debe encontrarse en *la sociedad activa* y no en el Estado. Esto implica un *profundo cambio de mentalidad o de la cultura política*, del modo con que los iberoamericanos han actuado de cara a tales problemas. Implica también un *esfuerzo de larga duración*, cual es convencer a los órganos públicos que forman el Estado Gobierno que deben aprobar las reformas que abran anchas vías a la acción

social, esfuerzo inmenso porque ninguna organización fuerte -y el Estado Gobierno en América Latina lo es- se modifica a si misma fácilmente para desprenderse de potestades. Implica, igualmente, que el sistema de gobierno sea *elegido y fiscalizado por la sociedad*, no en todo pero sí cada día de manera más discreta, cercana, frecuente y visible.

Eso es, en suma, lo que reputo legítimo y concibo como tarea a realizar. Resolvamos, entonces, el dilema de *reestructurar al Estado* para que sea controlado y sirva a la sociedad. Por lo mismo, dejemos de preguntarnos cuál es el cambio siguiente que el Estado debe operar para modelar al hombre nuevo o hacer, sea o no de alto a bajo, otra sociedad y otro individuo.

IX. EXCLUSION DEL CORPORATIVISMO

Alguien podría suponer o imaginar que mi tesis resulta afin con el *corporativismo de asociacion*, pues no lo es, en sentido alguno, con el corporativismo de Estado o dictadura de típico corte fascista.

Empero, despejo desde ya esa posibilidad, aseverando que la expansión de la autonomía de la sociedad tiene que conjugarse, necesaria o inexorablemente, con la pervivencia del Estado Gobierno sólidamente concebido *dentro de sus límites legítimos*, cuyas autoridades tendrán que ser fundadas siempre en el mandato político y la representación nacional, esto sin perjuicio, como ya lo he escrito, de introducir el referéndum, la iniciativa popular y otros mecanismos decisorios, de naturaleza democrática, típicos de ésta en su vertiente semidirecta.

Enfáticamente, entonces, afirmo *dos premisas*. La primera: que el Estado Gobierno siempre deberá tener por finalidad el bien común, para lo cual tendrá que realizar múltiples cometidos, muchos nuevos, a través de las funciones y órganos públicos, sean los clásicos u otros que van siendo descubiertos. Y la segunda de tales premisas: Que lo anterior no empece a la descentralización integral del Estado y de la sociedad, como lo he planteado, subrayando la autoregulación, la participación, la solidaridad y otros valores como los más señeros de sus parámetros.

X. VALOR DEL HUMANISMO

Apoyo toda la argumentación expuesta sobre la premisa que el Estado es y no puede más que ser el ámbito institucional en que se desenvuelven las autoridades representativas de la sociedad, pero subordinadas a ésta y que jamás han de sentirse autorizadas para desvincularse de ella, apelando a la *Razón de Estado*. Por esa *Razón* se llega a la sumisión social, y ésto conduce a violar los derechos que emanan de nuestra natural dignidad.

El baluarte de la persona frente al Estado no es el individuo aisladamente considerado, porque el extremo del *Estado Todo* tiene su equivalente en el polo inverso e igualmente peligroso, soñado por algún liberalismo, del *Individuo Solo*.

Pensamos que el baluarte a que me refiero se halla en la *sociedad fuerte, activa, participativa, solidaria pero a la vez en sí misma descentralizada*. Y acentúo esta *descentralización socio-económica*, pues nada o poco de avance en la renovación de nuestro Estado, Sociedad y Derecho para lograr la gobernabilidad y el desarrollo armónico de nuestra América se lograría de mantenerse la concentración territorial y funcional de las decisiones y recursos de la *Sociedad Civil en las capitales* o en diminutas oligarquías que resuelven desde allí.

La descentralización integral del Estado, entonces, tiene que ser concebida y practicada como simultánea con la *descentralización de las decisiones y recursos* extractivos, productivos, financieros, crediticios, de servicios, tecnológicos, científicos, informáticos o de comercialización perteneciente a empresas u otros agentes *privados*, nacionales o extranjeros, de nuestra economía.

Esa *sociedad internamente descentralizada en lo político y jurídico, en lo comunitario y económico* es la que, en la democracia que planteo, genera y fiscaliza a las autoridades estatales para que la defiendan y dirijan hacia el bien común o consecución de una mejor calidad de vida. Empero y lo repito, ésta es misión de todos y no una parcela reservada al Estado o que la *desidia y el egoísmo, el abuso, el fraude, la rapacidad o la codicia* llevan a que él tenga que prevenir o reprimir para después quedarse con tal misión.

Precisamente, la tercera y última de las razones que explican en América Latina la sumisión de la sociedad al Estado yace en la esperanza, ingenua o reflexivamente sentida por los estratos medio y bajo de la población, que aquél iba a corregir las *disfuncionalidades* (7) generadas por la desidia y demás reparos aludidos. Y como evidencia de que lo dicho es cierto les dejo el siguiente ejemplo: Empíricamente, constatado ha quedado hace pocos meses en esos países el *clientelismo* alimentado por el Estado Providente o Nodriz, pues sobre el 65% de los encuestados declaró su disposición a recibir beneficios del Estado y a que éste mantenga su nivel histórico de intervención en lo socio-económico.

XI. UN MODELO CLASICO PERO VIGENTE

Aproximándome al cierre de estas reflexiones, deseo resumir lo que es *crítica a la vez que obra abierta* por la oportunidad de hacer cambios armónicos para el desarrollo equilibrado, sostenido y perdurable de nuestros países.

A tal efecto, recuerdo las palabras elocuentes e ideas visionarias de Alexis de Tocqueville, escritas 158 años atrás realzando porqué en *la villa, el barrio o la pequeña comuna* -no en las desmesuradas poblaciones urbanas que nosotros a menudo tenemos con ese nombre- la convivencia cívica es intensa y hermosa, por la práctica que posibilita y fomenta de los valores ciudadanos. Y si evoco a Tocqueville con relación al municipio, lo hago con la intención de aplicarlo también a nuestras regiones y provincias, porque en las comunas, las regiones y provincias existen problemas y soluciones comunes.

Escribió el autor citado:

«En la comuna -y entiéndase siempre agregada la región y la provincia- es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser para la ciencia: La ponen al alcance del pueblo, le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. (...) Las instituciones comunales son antiguas, fuertes a través de las leyes, más fuertes aún por las costumbres y ejercen una influencia prodigiosa sobre la sociedad entera (...) No solamente existen

(7) Empleo el vocablo en el sentido explicado por Manuel García Pelayo en «Las Transformaciones del Estado Contemporáneo (Madrid, Alianza Universidad, 2ª ed. 1984) pp. 7-20.

instituciones comunales, sino también un espíritu comunal que las sostiene y vivifica. (...) El habitante se arraiga a su comuna, no tanto por haber nacido en ella, como porque ve en esa comuna una corporación libre y fuerte de la que forma parte, que merece la pena sea bien dirigida. (...) Quitad la fuerza y la independencia de la comuna y sólo encontraréis en ella administrados y nunca ciudadanos. (...) La vida comunal se deja sentir a cada instante, se manifiesta cada día por la realización de un deber o por el ejercicio de un derecho. Este movimiento político imprime a la sociedad una dinámica continua, pero al mismo tiempo apacible, que la agita sin perturbarla. (...).

«¿Cómo -nos pregunta Tocqueville- descansar la libertad de las cosas grandes en una multitud que no ha aprendido a servirse de ella en las pequeñas?»

Y el mismo autor nos da la respuesta correcta:

«Sólo los pueblos que tienen escasa o ninguna institución comunal niegan su utilidad; es decir, que aquellos que no conocen esa institución son los únicos que hablan mal de ella» (8).

Tal es una clásica pero siempre vigente proposición para guiar la convivencia. Según ella, *lo pequeño y lo mediano es hermoso porque es más humano*, cualitativa y cuantitativamente concebidos, mientras que, sin descalificar *per se* a lo grande y que en la historia ha llegado a erigirse rara vez en *grandioso*, creo que lo ha sido con frecuencia y nada impide que vuelva a serlo, con rasgos de peligroso o negativo en ese doble sentido de la armónica convivencia (9).

(8) *La Democracia en América* (1835) (México F. Fondo de Cultura Económica. 1963) pp. 58, 78, 79, 83, 84, 104 y 105.

(9) Véase F. Schumacher: *Lo Pequeño es hermoso* (Barcelona, Editorial Blume. 1976).