

De la democracia representativa a la democracia participativa¹

La ética de la participación está extendiéndose de abajo arriba en todos los Estados Unidos y cambiando de forma radical el modo en que pensamos que las personas pertenecientes a las instituciones debieran ser gobernadas. Ciudadanos, trabajadores y consumidores están pidiendo y obteniendo más voz en el gobierno, los negocios y el mercado.

Las personas cuyas vidas son afectadas por una decisión deben formar parte del proceso por el que se toma esa decisión.

El principio orientador de esta democracia participativa es: la gente debe formar parte en el proceso de hacer decisiones que afectan sus vidas. Estemos o no de acuerdo con la idea, la democracia participativa ha penetrado en el corazón de nuestro sistema de valores. Su mayor impacto estará en el gobierno y las corporaciones.

La democracia participativa está revolucionando la política local en los Estados Unidos y su influjo para cambiar el gobierno nacional está aumentando también. La década de 1970 marcó el comienzo de la era participativa en la política con un aumento sin precedentes del recurso a los referéndums y las iniciativas. Estas consultas pueden producir a veces una entusiasta afluencia de visitantes, del 70, el 80, o incluso el 90 por ciento, porque los referéndums satisfacen la necesidad de «democracia directa», que es el alma y cuerpo de la democracia participativa.

Pero su influencia va más allá de los temas políticos. La ética de la participación reestructurará todas las instituciones estadounidenses que sirven y emplean a la gente. En primer y principal lugar, eso significa corporaciones.

¹ John Naisbitt, *Megatendencias*, Grupo Editorial Mirte, Círculo de Lectores, Bogotá, 1984, páginas 195 a 230.

Todo el ímpetu actual por hacer que las corporaciones sean cada vez más abiertas y más responsables, el movimiento de los consumidores, el empuje hacia un mayor número de directores del exterior, el nuevo activismo de los accionistas, y la tendencia hacia mayores derechos de los empleados y participación de los trabajadores se originan en la nueva ética de la democracia participativa.

La muerte de la democracia representativa y del sistema bipartidista

Políticamente, en la actualidad nos encontramos en el proceso de cambio masivo de una democracia representativa a otra participativa. En una democracia representativa no votamos, desde luego, los temas directamente; elegimos a alguien para que vote por nosotros.

Creamos un sistema representativo hace doscientos años cuando era el modo práctico de organizar una democracia. Sencillamente la participación del ciudadano no era factible, de modo que elegimos a más personas que se desplazaban a las capitales estatales, votaban y luego regresaban y nos contaban lo que había ocurrido. El representante que cumplía bien sus funciones era reelegido. El que no las cumplía era derrotado. Durante un período de doscientos años, este sistema marchó bastante bien.

Pero con el tiempo se produjo la revolución de las comunicaciones y con ella un electorado extremadamente bien instruido. Hoy, con una información instantáneamente compartida, sabemos tan bien como nuestros representantes qué es lo que está ocurriendo y lo sabemos igual de rápido.

El hecho es que hemos sobrevivido a la época histórica en que la democracia representativa era útil y todos percibimos intuitivamente que ha quedado obsoleta. Además, tenemos más confianza en nuestra propia capacidad para tomar decisiones sobre cómo debieran funcionar las instituciones, incluyendo al gobierno y las corporaciones.

Seguimos eligiendo a representantes por dos razones clave: 1) porque lo hemos hecho siempre, y 2) porque es políticamente conveniente. No queremos votar sobre cada cuestión, sólo en aquellas que realmente supongan una diferencia en nuestras vidas.

En esencia, a nuestros representantes electos les decimos: «Está bien, os hemos elegido para que nos representéis, pero si ocurriera algo que repercutiera en nuestras vidas, tenéis que consultar con nosotros.»

Esta muerte de la democracia representativa señala también el final del sistema de partidos tradicional.

Hoy los partidos políticos nacionales sólo tienen de ello el nombre; en el Capitolio existen 535 partidos políticos.

Lo que sí ofrecen los partidos políticos nacionales es una estructura. Como lo expresa John Herbers en el *New York Times*: «El propio sistema bipartidista es poco más que una nuez vacía que existe casi exclusivamente para proporcionar un marco para la nominación de los candidatos.»

Nos estamos convirtiendo en una nación de independientes. La gente está expresando su desconfianza hacia los partidos políticos rehusando identificarse con ellos. En 1964, el 75 por ciento de los ciudadanos se identificaba con un partido u otro. En 1976 el porcentaje había descendido al 67 por ciento, que algunos investigadores situaban aún a niveles inferiores: al 63 por ciento. En 1980 la cifra había subido al 69 por ciento. Pero los días de una fuerte lealtad al partido han pasado para siempre: una mayor cantidad de votantes nuevos están entrando en el sistema como independientes, mientras que los republicanos y los demócratas de toda la vida votan en realidad como independientes. La votación a candidatos de diferentes partidos actualmente es más bien la regla que la excepción. En 1980, el 60 por ciento de los votantes seleccionaron las candidaturas de los partidos, proporción más alta que en 1972 o 1976. En un período muy breve, confesarse demócrata o republicano estrictamente será

considerado abiertamente como signo de estrechez de miras o de inteligencia limitada.

La izquierda y la derecha políticas están muertas; toda la acción está siendo generada por un centro radical.

El sistema bipartidista murió porque los ciudadanos lo abandonaron. Herbers escribe: «Lo que ha sucedido es que muchas personas han dejado de tratar de lograr objetivos a través de las pugnas entre republicanos y demócratas.»

Un ama de casa activista en Chicago resumió el sentimiento a nivel local: «Todos son parejos, los republicanos y los demócratas. Los tomamos según aparecen.»

Un ingeniero de Melrose, Massachusetts, en 1980, dijo: «Todos los políticos son iguales, independientemente de que se encuentre en Boston o en Washington. Por eso muchos podemos decidir no votar en las elecciones de noviembre.» En consecuencia, la gente está centrando sus esfuerzos en la esfera local. En ella, uno no ve apatía sino una actividad política intensa.

El líder necesita encontrar un desfile para ponerse a su frente; lo que está ocurriendo en los Estados Unidos es que esos desfiles son cada vez más pequeños, y que cada vez hay más.

Ha habido un paso gradual pero pronunciado del poder desde las manos de los representantes electos a las votaciones directas mediante iniciativas y referéndums locales en los que la gente, no los representantes, deciden un giro determinado de los asuntos sobre el tapete por voto mayoritario.

Los políticos cada vez cuentan menos. Por lo tanto existe un interés decreciente por las elecciones políticas nacionales. Es una consecuencia natural del paso de una democracia representativa a una democracia participativa.

Los comentaristas políticos y los medios de comunicación social, por supuesto, lo contemplan como algo casi natural. Se nos reprocha constantemente una actitud apática y el considerar la democracia como asegurada. Y en la actualidad casi todos nos sentimos culpables de ello.

No debiera ser así. Una baja afluencia de votantes a las urnas no significa automáticamente problemas para la democracia. Puede significar que la gente está más o menos contenta de cómo se resuelve una cuestión, porque realmente no tiene un impacto directo sobre sus vidas.

En cualquier caso, un excepcionalmente alto porcentaje de votantes no es necesariamente la maravilla que los comentaristas nos harían creer. En todo el mundo, los porcentajes más altos de votantes se dan en los países totalitarios. Por ejemplo, sólo un votante dejó de acudir a las urnas en las elecciones generales de Albania en 1978; el porcentaje conseguido en las elecciones de Corea del Norte fue del 100 por ciento; y en Rumania y Alemania Oriental² la proporción de votantes ronda el 99 por ciento.

Los analistas políticos achacaban generalmente una escasez de votación a la apatía o ignorancia. Pero mientras el electorado alcanza un mayor nivel de educación, de información y de seguridad, esa inferencia resulta cada vez más difícil de aceptar. Los analistas están empezando a comprender por fin el hecho de que los votantes están tomando la decisión consciente de no participar.

El congresista demócrata George Damelson, de California, dice (irónicamente, espero): «Tenemos líderes, sólo que no hay seguidores. »

Por supuesto eso no significa que no existan líderes genuinos porque los *seguidores* crean a los líderes.

² Antes de la reunificación con la Alemania Democrática. F. Cifuentes.

Lo que la gente está manifestando es que no tiene gran interés por la institución política o por quienes están en ella. Al no votar pueden expresar la creencia de que los políticos o no pueden o no van a llevar a cabo lo que los votantes quieren que se haga.

Hemos quitado la esencia del poder político de las manos de nuestros representantes electos y la hemos puesto en dos áreas principales: 1) la votación directa de iniciativas y referéndums y 2) una actividad política básica. En ambos casos los ciudadanos, no los políticos, deciden sobre el curso de una acción y lo asumen.

En suma, eso es lo que significa que hemos pasado de una democracia representativa a otra participativa.

Nuevos partidos políticos

¿Qué hay del abanico de nuevos partidos políticos pequeños que han aparecido tras la muerte del tradicional sistema bipartidista: el partido Libertario, el partido de los Ciudadanos, el partido del Derecho a la Vida, el CED (Campaña para la Democracia Económica).

Estos partidos ya están dejando su impronta en la política local:

- En el estado de Nueva York, el partido del Derecho a la Vida obtuvo más votos en 1979 que el viejo partido Liberal; en el condado de Erie, noventa candidatos del Ayuntamiento buscaron el respaldo del partido en 1979.
- El grupo CED de Tom Hayden ha elegido candidatos en muchas partes distintas de California: en Santa Mónica, Bakersfield, Chico, Berkeley y en los condados del norte de California Yolo y Butte. El grupo promueve al control de las rentas, la energía solar, el final de los lazos corporativos con Sudáfrica, y la preocupación por la salud en el mundo del trabajo.

- Alaska tiene dos legisladores estatales libertarios, uno de los cuales promovió una iniciativa para reducir los impuestos por rentas del trabajo al 1 por ciento, que fue aprobada en 1980.

A pesar del desarrollo a nivel local, los nuevos partidos políticos se enfrentan a obstáculos a nivel nacional debidos al viejo y bien arraigado sistema bipartidista.

Las leyes federales y estatales en favor de unas prácticas electorales limpias y la financiación pública de la campaña presidencial aseguran virtualmente a los dos partidos mayoritarios un monopolio casi absoluto del ámbito político. Los candidatos independientes y de los partidos menores no pueden presentarse siquiera en algunas elecciones estatales y por lo general están ausentes de los debates televisados.

Pero incluso aunque esos obstáculos desaparecieran, es improbable que partidos nuevos vayan a imponerse en el programa nacional. Esa orientación no estaría en sintonía con la tendencia a la descentralización. Los partidos políticos del futuro estarán altamente localizados. Actuarán a nivel estatal y local que es donde se produce la verdadera acción.

Iniciativas y referendums

Las iniciativas de poder público y los referéndums son las herramientas de la nueva democracia. Estos dispositivos proporcionan acceso directo a la toma de decisiones políticas, que es lo que desean los ciudadanos educados, bien informados.

No puede asombrar, por tanto, que la popularidad de estas iniciativas hiciera explosión en la década de 1970, cuando votamos sobre 175 iniciativas de poder público a nivel local, el doble que en 1978. Hubo diez iniciativas estatales en 1970 y cuarenta en 1978. Y hubo cientos de otras iniciativas locales.

Sin embargo, existen indicios de que la tendencia de la iniciativa no ha hecho más que empezar. La iniciativa de poder público es ahora

legal en 23 estados y en 100 ciudades, pero grupos proiniciativa están actuando en otros diez estados por lo menos. El proceso de las iniciativas goza del amplio respaldo de casi todas las filosofías políticas desde el partido Conservador al Grupo de Investigación del Interés Público de Ralph Nader. Un grupo llamado Iniciativa Estadounidense está librando una batalla para crear un proceso nacional de iniciativas.

La diferencia entre las iniciativas y los referéndums es que las iniciativas se presentan a votación mediante la acción directa de los ciudadanos, mientras que los referéndums son un medio para que los ciudadanos aprueben la acción legislativa.

La primera iniciativa estatal en los Estados Unidos tuvo lugar en Oregón en 1904; una razón por la que la tendencia a los referéndums se haya impuesto recientemente es que los ciudadanos están pidiendo mayor responsabilidad. La aparición de la iniciativa de poder público, junto con el referéndum y la apelación (que permite a los votantes apelar a un representante elegido es legal en doce estados), representa una demanda no comprometedora por parte de los votantes para una responsabilidad del gobierno. Estos nuevos dispositivos, las instrumentalidades clave de la nueva democracia participativa, capacitan a los ciudadanos para saltar por encima de los procesos representativos tradicionales y moldear el sistema político con sus propias manos.

Existen cuatro puntos importantes que hay que recordar sobre las iniciativas de poder público:

- Los votos de iniciativas resuelven ahora cuestiones que anteriormente nunca habíamos sometido a procesos políticos.
- La más famosa iniciativa de todas, la Proposición 13, fue enormemente malinterpretada. Lo importante más que el tema fue el propio proceso.

- El concepto de una iniciativa nacional no encaja con la tendencia más amplia hacia la descentralización y por consiguiente será probablemente rechazado.
- La tendencia a la iniciativa tiene sus más y sus menos, como casi todo. Las iniciativas abren la puerta a discordias. Con todo, las iniciativas y los referéndums, en el análisis final, representan una salvaguardia muy necesaria en una democracia.

Iniciativas: nuevas cuestiones en el proceso político

Históricamente, la iniciativa ha sido utilizada con la mayor frecuencia para la reforma política y gubernamental, según el científico político Austin Ranney, autor de un estudio para el Instituto de Iniciativa de los Estados Unidos sobre iniciativas y referéndums. Las iniciativas aprobadas en los estados fueron la fuerza motriz subyacente al rechazo de las urnas, el sufragio de las mujeres, la elección directa de los senadores, y otros importantes cambios políticos.

Pero lo más interesante sobre el actual *boom* de la iniciativa es la gama de cuestiones no tradicionales que han aparecido con las mujeres, la elección directa de los senadores y otros importantes cambios políticos.

Unos dos años antes de la batalla mantenida por Jerry Brown, el condado de Mendocino, California, fue el primero de la nación en aprobar una iniciativa que prohibía la fumigación de herbicidas desde los aviones. Los votantes de Davis, California, aprobaron una iniciativa para retirar los fondos de la ciudad de los bancos que tuvieran negocios con Sudáfrica. Los votantes del estado de Washington rechazaron un impuesto sobre la venta de gasolina mediante una iniciativa.

En 1980, los votantes de California y del condado de Dade, Florida, consideraron una medida para exigir secciones, para no fumadores, en las oficinas y los edificios públicos. Varias jurisdicciones

dicciones locales han votado sobre el uso de fondos públicos para el aborto.

En 1979 aparecieron más de 300 iniciativas en todo el país. Se produjeron votaciones en Washington, Ohio y Maine, sobre las botellas no desechables y las latas desechables. Una iniciativa del Estado de Washington para una máquina accionable mediante monedas de 5 centavos de botellas de cerveza y bebidas sin alcohol fue denegada decisivamente con un 57 por ciento de los votos en contra. De modo similar, los votantes de Ohio rechazaron una máquina de 10 centavos por un amplio 72 por ciento. Pero Maine conservó una ley prohibiendo las botellas y latas desechables.

En San Francisco, los votantes rechazaron una iniciativa para limitar la altura de los edificios céntricos a veinte pisos. Las cuestiones que podemos someter a votación son innumerables.

Jamás habíamos votado sobre estas cuestiones anteriormente, pero votaremos sobre un gran abanico de ideas nuevas en el futuro.

En Dakota del Norte, Missouri y Michigan, los votos recogidos recientemente por ciertas iniciativas superaron al número total de votos en la elección del gobernador. La famosa Proposición 13 de California obtuvo unos 100.000 votos más que los recogidos en la elección del gobernador.

La cuestión más crítica y controvertida que ha aparecido en las votaciones de iniciativas es la de la energía nuclear que ha crecido en la década de 1970 con el *boom* de la iniciativa de poder público.

En 1976, cuando ambas tendencias estaban adquiriendo preponderancia, veinte estados tenían medidas antinucleares en preparación. Fueron votadas moratorias nucleares en Colorado, Arizona, Washington, Oregón, Maine, Michigan, Missouri y Oklahoma.

Pocos de los intentos iniciales por prohibir la energía nuclear tuvieron éxito. Pero el fracaso más ostensible fue el de la Proposición

15 en California, en la que los votantes decidieron aceptar la construcción de una planta nuclear.

Sin embargo, el fracaso de la Proposición 15 para prohibir la planta tuvo un efecto paradójico sobre el curso de los hechos en materia nuclear en California. Aunque los votantes rehusaron bloquear la planta, los legisladores estatales reaccionaron aprobando lo que en la época fueron las regulaciones más estrictas sobre la energía nuclear de todo el país. El fracaso de la Proposición 15 tuvo otras repercusiones. Los intereses comerciales de California, que se impusieron a la Proposición 15 por tres votos a uno, quedaron comprometidos con la 15 porque era mucho lo que había en juego. Pero, al actuar así, las empresas pronucleares ayudaron inconscientemente a legitimar la idea de que las cuestiones nucleares debieran resolverse mediante consultas populares. Eventualmente, los resultados de ese cambio supusieron otro tablón de la sepultura nuclear. La principal razón de que la nuclear fracasara fue, sin embargo, que su construcción era demasiado cara.

Desde la Proposición 15, los votantes de algunos estados han tenido que decidir cuestiones nucleares en las urnas. Por ejemplo, en 1980, se votaron temas nucleares en seis estados. En Washington, Montana y Oregón, las iniciativas fueron aprobadas; en Dakota del Sur, Maine y Missouri, derrotadas. La dirección más reciente que ha aparecido en la megatendencia de la democracia participativa es el poderoso movimiento de congelación de la energía nuclear. Durante el verano de 1982 tuvo lugar la mayor concentración pacífica de toda la historia de los Estados Unidos, en el Central Park de Nueva York, en manifestación contra la proliferación nuclear. Seguramente ése es un ejemplo claro de democracia participativa en el tema de la defensa nuclear.

Sea cual fuere el desenlace de las consultas específicas, la tendencia es cada vez más clara: decisiones técnicas, tales como en la energía nuclear, están escapando de las manos de los llamados expertos y entrando en la arena política. Eso es precisamente lo que debiera

esperarse de una democracia participativa en la que los individuos afectados por una decisión deben formar parte del proceso de toma de decisiones.

Por ejemplo, sesenta y un expertos en el campo de la energía convocados hace cuatro años por la Academia Nacional de Ciencias fueron incapaces de ponerse de acuerdo sobre la superioridad técnica de distintas opciones energéticas, aunque parecían ir en favor de la nuclear. En un escrito sobre el esfuerzo, los científicos concluyeron: «El público tendrá que elegir sobre las fuentes de energía basándose en los valores y creencias individuales sobre la ética social, no en el consejo de expertos técnicos.»

El físico Edward Teller, en una conferencia pronunciada ante el Fórum Industrial Atómico, expresó el sentimiento sobre el debate nuclear en curso. Dijo: «No es tecnología, es política. No son hechos, es percepción.»

La Proposición 13 fue malinterpretada

En 1978 la Proposición 13 de California, la proposición de recorte de impuestos de Howard Jarvis y Paul Gann, fue aprobada por un amplio margen de dos a uno y causó un enorme revuelo en todo el país. La proposición recortó los impuestos sobre el patrimonio con un 57 por ciento de los votos, a un 1 por ciento del valor estimado. Para el estado de California, su aprobación significó unas pérdidas de 7 mil millones de dólares en impuestos a la propiedad.

Incluso antes de que el resto de los estados tuvieran oportunidad de contemplar cómo California se enfrentaba a una escasez de varios miles de millones de dólares, el espíritu de la Proposición 13 inspiró una gran cantidad de acciones de recorte de impuestos por toda la nación.

El gobernador de Maryland anunció una congelación de sueldos. Delaware aprobó un proyecto limitando los gastos del estado a un 98 por ciento de los ingresos calculados. Los gobernadores de Maine y

New Hampshire solicitaron enmiendas para limitaciones de impuestos en las constituciones de sus estados. En Montana, Nevada, Oregón e Illinois, los abogados de la reducción de impuestos estaban gestionando la celebración de consultas populares sobre proposiciones del tipo de la Proposición 13. Incluso Florida y Georgia, que tienen unos impuestos relativamente reducidos, contemplaron actividades tendentes a la reducción de los impuestos después de la Proposición 13.

Medidas de limitación de impuestos fueron votadas en Michigan, Arizona, Colorado, Florida, Dakota del Sur y Delaware, algunas de las cuales habían estado preparándose antes de la aprobación de la Proposición 13. A finales de 1978, estaban siendo promovidos proyectos para reducir el crecimiento del presupuesto estatal al crecimiento de los ingresos por grupos en Wisconsin, Utah, Virginia, Ohio y Nueva York.

Pero sólo un año después, la revolución de los impuestos estaba ya enfriándose. Dos años después, los periódicos se referían a ella como «la revolución que nunca existió».

Todo esto me lleva a creer que la Proposición 13 fue ampliamente malinterpretada. La rebelión contra los impuestos no era la cuestión importante. La Proposición 13 fue realmente sobre el descubrimiento de los votantes del gran poder de la iniciativa. No quiero con ello negar que la Proposición 13 fuera una fuerte demanda pública de una disminución de los impuestos a la propiedad y una responsabilidad en los gastos gubernativos. Fue todo eso. Pero examinemos el propio proceso: la legislatura de California se estancó durante más de un año estudiando una medida de disminución de los impuestos a la propiedad. Entretanto, grupos contrarios a los impuestos habían reunido el 1,5 millones de firmas necesarias para llevar su iniciativa ante los votantes. La legislatura finalmente aprobó una ley para reducir en cierta medida los impuestos, pero para entonces la propuesta de Jarvis estaba a punto de ser votada. En aquel momento, los votantes habían pasado por encima de la legislatura del estado y quedaron tan

sorprendidos por el poder de la iniciativa que pocos se preocuparon por el hecho de que la cámara legislativa estatal había aprobado la ley finalmente.

La importancia real de la Proposición 13 estaba en el hecho de ser una prueba sobre el poder de la iniciativa. Constituyó un ejemplo para todos los ciudadanos del país que vieron que éste era un proceso perfectamente legal posible en muchos estados y localidades en los que un sentimiento popular marcado podía saltar por encima de los canales tradicionales.

Durante un tiempo, pareció que la Proposición 13 iba a desencadenar una verdadera revuelta contra los impuestos. Pero entonces los votantes de Oregón, Michigan y Missouri rechazaron unas medidas para reducir los impuestos, así como las proposiciones de limitación de gastos fracasaron en Nebraska, Colorado y Oregón.

La discusión de los recortes de impuestos no había acabado desde luego, pero los votantes se hacían más difíciles con respecto a qué medidas aprobaban y qué medidas eran derrotadas.

A mediados de 1979, el movimiento para limitación de gastos estaba enfriándose definitivamente. En primer lugar, porque los votantes parecieron comprender que la mayoría de los estados no tenían unos amplios superávits financieros como California sobre los que apoyarse. A finales de 1979, todos los recortes de gastos afectaban al Sur o al Este. Los estados del Este y del Medio Oeste estaban rechazando propuestas similares.

- La Asociación de los Ciudadanos de Ohio para Restringir el Impuesto y el Gasto no consiguió reunir las firmas necesarias para celebrar una consulta popular sobre una limitación de gastos del Estado.
- En Maine, una propuesta sobre limitación de gastos del estado fracasó en una legislatura.

- El presidente del grupo de Pagadores de Impuestos Unidos de Nueva Jersey dijo que la fuerza aportada por la Proposición 13 a los grupos contrarios a los impuestos existentes en Nueva Jersey había desaparecido.

En 1980 la revuelta contra los impuestos estaba empezando a parecer un movimiento para mantener el status quo en cuestiones de impuestos. Propuestas para limitar los gastos de los estados fueron derrotadas en Iowa, Dakota del Sur, Minnesota, Utah, Idaho y Maryland. En Augusta, Maine, los votantes habían derrotado por un margen de dos a uno una limitación de impuestos que habría reducido los impuestos sobre el patrimonio a los niveles de 1978 y limitado aumentos futuros.

Unas medidas que habrían recortado los impuestos sobre el patrimonio a cerca de un 1 por ciento de su valor en el mercado fueron derrotados en Oregón, Dakota del Sur, Arizona, Utah y Nevada. Los votantes de Michigan rechazaron tres diferentes propuestas para reducir los impuestos sobre el patrimonio. La legislatura de Pennsylvania rechazó una enmienda constitucional que había sido propuesta para limitar los gastos estatales y locales.

Sin embargo, Massachusetts, votó 3 a 1 en favor de la «Proposición 2 1/2», que limitaba los impuestos sobre el patrimonio a un 2,5 de su valor en el mercado y reducía los impuestos indirectos sobre el automóvil. Una razón por la que Massachusetts se resistió a la tendencia es que los impuestos sobre el patrimonio allí eran un 70 por ciento más altos que el promedio nacional, por lo que el estado había recibido el apodo de «Taxachusetts».³

Pero la verdadera cota de referencia fue la derrota de la Proposición 9, o «Jarvis II», la iniciativa de California para reducir los impuestos del estado en más del 50 por ciento.

³ *Tax*, en inglés significa impuesto. (N. del T.)

La rebelión contra los impuestos no llegó a materializarse, pero lo que ocurrió fue quizá más importante. Los ciudadanos estaban determinando activamente los sistemas de impuestos votando iniciativas en cada etapa de la denominada rebelión contra los impuestos y aprendiendo cómo funcionaba el proceso de las iniciativas. Quizá no fuera una rebelión contra los impuestos, sino una revolución del modo en que se toman las decisiones políticas en los gobiernos estatales y locales.

La idea de una «iniciativa nacional» será rechazada

La idea de una iniciativa nacional, que está siendo impulsada por un grupo con sede en Washington, D.C. conocido como Iniciativa Estadounidense, es interesante y desde muchos puntos de vista atractiva. Si las iniciativas pueden funcionar tan bien a nivel estatal y local, ¿no podemos crear una democracia participativa aún más populista mediante una iniciativa nacional?

Esto es lo que pensaron los fundadores de Iniciativa Estadounidense. John Forster y Roger Telschow habían trabajado en campañas estatales de iniciativas y se vieron sorprendidos por el entusiasmo mucho mayor que los votantes sentían ante las batallas de las iniciativas que en las campañas presidenciales, por ejemplo. Lo que necesitaban los Estados Unidos, decidieron, era un mecanismo que capacitara a los ciudadanos para proponer leyes a nivel nacional.

A Iniciativa Estadounidense le gustaría ver una ley que diera a los ciudadanos dieciocho meses para reunir el número necesario de firmas válidas (el 3 por ciento de los votantes en la anterior elección presidencial) para que una medida fuera sometida a votación. Si se aprobara, la proposición se convertiría en ley a los treinta días.

Iniciativa Estadounidense consiguió el apoyo del antiguo senador James Abourezk para una enmienda constitucional, pero con posterioridad se desanimó ante la falta de apoyo de grupos de interés público de Washington. Forster y Telschow dijeron que pensaban

que otros grupos tenían la idea de que una iniciativa nacional era una amenaza para sus intereses.

Quizás. Pero lo que constituye un freno más importante a la idea de una iniciativa nacional es sencillamente que no está de acuerdo con la mayor y más poderosa tendencia descentralizadora. Una iniciativa nacional sería un proceso altamente centralizado.

Las iniciativas son mucho más apropiadas para los niveles ciudadano y estatal, en donde los ciudadanos deciden mediante voto popular cuestiones que sólo a ellos les afectan.

Iniciativas: buenas y malas noticias

Esta discusión sobre las iniciativas ha recalcado hasta ahora lo positivo, las victorias de abajo arriba logradas mediante las iniciativas. Lo que no ha mencionado en absoluto es que la iniciativa puede crear el monstruo así como el genio.

Dos consideraciones se vienen a la mente de inmediato. Primero, todos los peligros inherentes a cualquier proceso electoral –soborno, excesivos gastos de las campañas, fraude– aparecerán al tener más recurso a las iniciativas. Segundo, y más amenazador, la iniciativa puede poner en peligro presumiblemente los derechos civiles de las minorías. En una campaña por una iniciativa, existe la posibilidad de que la mayoría vote sobre los derechos de las minorías.

Existen algunas garantías. Como en cualquier otra legislación, las iniciativas triunfantes quedan sometidas a la revisión judicial; pero si los derechos de las minorías no están incluidos en ese momento en las constituciones nacional o estatales, esos derechos pudieran estar en peligro.

Esta es la lección que los activistas gay en el condado de Dade, Florida, aprendieron en 1977.

Una ordenanza sobre los derechos homosexuales en ese condado se habría convertido rutinariamente en la treinta y nueve ley de esta

índole en el país (una tendencia importante) si no hubiera sido por Anita Bryant. La petición de Bryant consiguió ser sometida a votación, y su victoria por una margen de dos a uno fue la primera en lo que se convirtió después una menor reacción antigay en todo el país.

Después del rechazo del condado de Dade, Maine y Minnesota rechazaron proyectos de ley sobre los derechos de los gay y un senador del estado de California lanzó una iniciativa para prohibir a los homosexuales enseñar en las escuelas públicas. Más rechazos de las ordenanzas locales se produjeron a continuación en Wichita, Kansas y Eugene, Oregón.

A finales de 1978, el sentimiento antigay había alcanzado su cumbre: Seattle se convirtió en la primera ciudad del país que conservó una ordenanza que había sido contestada, sobre los derechos de los gay. Los votantes de California derrotaron a la Proposición 6, que habría prohibido profesores gay.

Sin embargo, muchas otras disposiciones que limitaban los derechos civiles de los gay fueron aprobadas. Aunque pueda ser sorprendente para algunos, los grupos gay parecieron acoger bien el desafío del debate público. Por vez primera, sintieron que la gente se estaba enterando de que los gays no encajan necesariamente con su estereotipo.

Al tratar de garantizar sus propios derechos civiles, los grupos activistas gay habían ido derechos al meollo de la cuestión desafiando la constitucionalidad de que *cualquier* mayoría votara sobre los derechos civiles básicos de una minoría.

Sería una parodia que el poder de la iniciativa fuera utilizado para negar los derechos civiles en una democracia. Sin embargo, el mecanismo de la iniciativa es demasiado valioso para abandonarlo. En Washington, D. C. una proposición del Ayuntamiento de la ciudad evita el conflicto impidiendo que los votantes utilicen los procedimientos de iniciativas y referéndums para cambiar las leyes de los

derechos humanos. Puede convertirse en un modelo para otras disposiciones similares.

En otras áreas en las que puede abusarse del poder de la iniciativa de poder público, la reforma de las elecciones tradicionales es a menudo el modelo de las prácticas correctoras. Por ejemplo, uno de los propósitos originales de la iniciativa fue hacer más difícil que los grupos con abundantes recursos financieros influyeran en las leyes. Al igual que en el caso del referéndum, se suponía que la iniciativa debía descubrir la voluntad de la gente.

Pero mientras el recurso a la iniciativa adquirió mayor frecuencia, se hizo obvio que el dinero jugaba un papel en la determinación del resultado de la votación de las iniciativas, al igual que influenciaba otras consultas políticas. Para consternación de algunos, una decisión del Tribunal Supremo en 1978 permite que las corporaciones gasten tanto dinero como les plazca para influir en el resultado de las iniciativas.

Un estudio efectuado por el Consejo de Prioridades Económicas en 1979, compañía de investigaciones no lucrativa de Nueva York, trató de calibrar la medida en que los medios financieros influyen en el resultado de una confrontación por una iniciativa. Estudiando dieciséis campañas de iniciativas, el grupo informó que en doce de ellas la parte que tenía un amplio respaldo corporativo gastó más que la oposición y ganó en ocho ocasiones. En las otras cuatro, todas las que perdió la parte corporativa, ninguna de las partes gastó demasiado o la parte corporativa gastó menos. La conclusión del estudio: que el sistema actual está desequilibrado en favor de las corporaciones.

Pero ¿cómo explicar la iniciativa de Maine en 1976 sobre la «ley de la botella» o la de «prohibición de la lata» para exigir que no fueran desechables los recipientes de la mayoría de las bebidas? Los oponentes corporativos del proyecto de Maine gastaron más que los proponentes en una proporción de treinta a uno. Pero el proyecto fue aprobado por un margen de tres a uno. En Massachusetts, los inte-

reses del capital y los trabajadores se opusieron a un proyecto similar y ganaron –pero por un escaso 0,5 por ciento, aunque los primeros se habían gastado 2 millones de dólares en la campaña contra los 10.000 dólares de la otra parte.

Creo que la respuesta es ésta: cuando a la gente le preocupa de verdad un tema, no importa cuánto se gaste para influir en el voto; seguirán con sus creencias. Cuando una cuestión no tiene consecuencias para los votantes, comprar su voto es cosa de niños.

Los publicistas le dirán lo mismo, señalando a las masivas cantidades de dinero gastadas en la publicidad de las marcas de cigarrillos. Si los anuncios de cigarrillos tuvieran como objetivo inclinar a los no fumadores a adquirir el hábito, los anuncios influirían en muy pocos. Pero una vez tomada la decisión inicial de fumar, existe un amplio campo para que los publicistas influyan en la decisión relativamente intrascendente de qué marca comprar. Cuanto más arraigado está un hábito, más difícil es de cambiar.

Los políticos creen que estoy loco cuando les digo que no importa realmente lo que se gasten en las campañas sobre temas concretos. Los directores de publicidad me comprenden de inmediato.

Por supuesto, publicitarios, intereses comerciales y políticos han trabajado juntos en numerosas campañas de iniciativas, investigando sobre las técnicas de publicidad y estudio de mercado. Y los intereses comerciales están prevaleciendo en muchas votaciones de iniciativas. En Colorado, los intereses comerciales hicieron una campaña contra las iniciativas públicas sometidas a votación sobre la seguridad nuclear, el desecho de los recipientes de bebidas y otras medidas. Gastaron mucho más dinero que los proponentes y ganaron.

Aunque mantengo que ello ocurrió porque a la gente en realidad no le importaba demasiado, está claro también que las victorias de los intereses comerciales provocarán un nuevo examen de las prácticas en las campañas de iniciativas y referéndums y se producirán demandas de nuevas reformas.

En Montana, por ejemplo, existe ya un proyecto para reducir las contribuciones individuales de las campañas de iniciativas a 75 dólares. En estados donde se practican las iniciativas, los votantes seguirán probablemente el ejemplo de Montana y limitarán las contribuciones a las campañas, justo como hemos hecho tradicionalmente en las elecciones para representantes públicos. Por ejemplo, la ley federal establece un límite de 1.000 dólares para las contribuciones a la campaña de candidatos presidenciales (pero no para las elecciones primarias), y algunos estados tienen leyes que limitan igualmente las contribuciones a las campañas. Creo que seguiremos haciendo que otras reformas electorales sirvan como modelos para corregir los problemas de las campañas de iniciativas y referéndums.

Otras reformas en perspectiva: los votantes de Colorado aprobaron una medida que exige que aquellos que firman peticiones de iniciativas sean votantes inscritos (eso ya es ley en numerosos estados). Illinois requirió que los firmantes de peticiones residan en la misma jurisdicción electoral que el que haga circular la petición.

Los legisladores de Montana consideraron otros requerimientos en los derechos de iniciativas: duplicar el número de firmas exigidas para conseguir que una iniciativa sea sometida a votación, exigir que todos los firmantes sean vistos por quien haga circular la petición y limitar el número de iniciativas sometidas a votación. Esta última medida fue derrotada.

Es de importancia crítica que sigamos descubriendo y corrigiendo los abusos del proceso de las iniciativas, que pongamos en práctica dispositivos para neutralizar su potencial de posibilitar deshonestidades.

En último término, el poder de iniciativa y los referéndums representan una enorme garantía en una democracia al permitir que cualquier ciudadano o grupo agraviado pase por encima del sistema representativo establecido y someta una propuesta a todos los ciudadanos.

La mayor afluencia de votantes (un 20 por ciento más en los estados con poder de iniciativa que en los estados sin ellas), que producen las iniciativas y los referéndums, justifica ya su existencia. Sin embargo, existe otro argumento más fuerte en favor del enfoque participativo. Las iniciativas de los ciudadanos con frecuencia se enfrentan a cuestiones delicadas que los legisladores evitan para proteger su popularidad. Los ciudadanos no. Después de todo, el electorado no necesita preocuparse por conservar su cargo; sólo tiene que vivir con los resultados de sus propias decisiones.

Sin embargo, la democracia participativa no es saludada con entusiasmo en todos los círculos. Sus detractores la tildan de demasiado radical y argumentan que la democracia representativa es más segura porque la gente común no sabe lo suficiente para tomar decisiones sobre temas públicos complicados. Los votantes probablemente se dejarán influir con demasiada facilidad por anuncios televisivos bien manipulados, simplistas, durante la semana final antes de las elecciones, según anuncian los críticos. Si la democracia tiene problemas debiéramos mejorar la democracia representativa, dicen, específicamente, eligiendo mejores representantes. Pero las visiones del poder en manos de la masa se han quedado en eso, en simples visiones. La mayoría de los científicos políticos están de acuerdo en que los referéndums y las iniciativas han demostrado, en cualquier caso, que los votantes son inherentemente conservadores. Por tanto el temor al radicalismo no está justificado.

La postura que uno tome ante referéndums e iniciativas depende en si está o no dispuesto a confiar en la gente. Mis tendencias jeffersonianas me impulsan a ello, con tal de que los derechos civiles y los de las minorías queden salvaguardados en el proceso.

Harland Cleveland ha escrito un pasaje elocuente que defiende tan bien como cualquier otro el poder de la democracia participativa:

El pueblo estadounidense había tenido mucha práctica en la última o en las dos últimas décadas en adelantarse a sus líderes. El Gobierno Federal fue el último en enterarse de que la guerra de Vietnam había acabado. El presidente Nixon y sus consejeros fueron los últimos en percatarse del hecho de que Nixon había cavado su propia tumbó política. La oleada por los cambios sociales durante los pasados veinte años – sensibilización ecológica, la transición demográfica, los derechos civiles para todas las razas, el mejoramiento del status de las mujeres, el reconocimiento de los derechos de los consumidores y de los pequeños inversores– no fue generada por los líderes establecidos, sino que surgió del pueblo...

La corporación participativa

La democracia participativa suena como un concepto político y básicamente lo es. Sin embargo, el papel que jugamos como ciudadanos no es sino una pequeña parte de nuestras vidas. También pertenecemos a una variedad de instituciones donde también somos gobernados: escuelas, iglesias, clubs. Pero ninguna institución es tan importante para nuestra vida cotidiana como las empresas, el gobierno del siglo XX.

En esta sociedad anónima, la mayoría de nosotros ganamos nuestros sueldos, triunfamos o fracasamos para encontrar un trabajo significativo, aseguramos nuestra atención sanitaria, e invertimos nuestro dinero. En estas empresas, nuestra preparación y aptitudes son juzgadas y en ellas se forman la mayoría de nuestras relaciones sociales. En las compañías, hemos de definir algo tan elevado como nuestra autoestima y ganar algo tan pedestre como nuestro pan de cada día. El modo en que las sociedades anónimas y las grandes instituciones no lucrativas son regidas influencia la calidad de la vida tanto como los gobiernos.

Así, justo mientras demandamos un papel nuevo, participativo, en el gobierno, pedimos lo mismo de nuestras corporaciones. Justo mientras buscamos tener más voz en las decisiones políticas,

mediante iniciativas y referéndums, estamos formulando de nuevo las estructuras corporativas que permitan a trabajadores, accionistas, consumidores y líderes comunitarios una mayor posibilidad de determinar cómo han de ser regidas las compañías.

Cuatro movimientos clave están remodelando las vías participativas en las corporaciones: la unión de los consumidores, el impulso en favor de más miembros externos en los consejos, el nuevo activismo de los accionistas y la tendencia hacia una mayor participación del trabajador y derechos de los empleados.

Estas tendencias están reestructurando las empresas por vía interna, mientras, al mismo tiempo, esta compañía está buscando un nuevo papel por vía externa participando cada vez más activamente en el mundo político y social en general.

Durante las décadas de 1960 y 1970 los empresarios oyeron las demandas de consumidores, minorías y accionistas, mientras combatían la tendencia cada vez mayor a una burocratización gubernamental.

Pero fue a fines de la década de 1970 cuando las compañías dijeron: «Eh, esperen un minuto, nosotras también tenemos derecho a hablar.» En 1978 se garantizó a las corporaciones el derecho a participar en la decisión del Tribunal Supremo (*First National Bank of Boston contra Bellotti*) que decidió que las sociedades anónimas tenían libertad de hacer campaña a favor o en contra de los referéndums estatales, protegiendo así los derechos a la libertad de expresión de las compañías. Los negocios tomaron una postura más clara y firme en todas las cuestiones que influyen la vida corporativa. Esa actitud está totalmente de acuerdo con los tiempos.

En su mayor parte, las empresas han sustituido la noción de responsabilidad social corporativa por una política de compromiso directo con la sociedad al emitir opiniones en una variedad de temas.

El periodista Bradley Graham del *Washington Post* escribe: «Weyerhaeuser en sus anuncios no vende papel, predica la conservación. Kellogg no aboga por el cereal, promociona la nutrición. Bethlehem Steel argumenta sobre los mejores aspectos de la política comercial de los Estados Unidos. American Telephone and Telegraph felicita a la tecnología. Citibank se explaya sobre la grandeza del sistema capitalista. Y Mobil se dedica absolutamente a todo.»

Al mismo tiempo, los hombres de negocios deben tener en cuenta que las sociedades anónimas son gobiernos en sí mismas, y que los participantes en ellas –accionistas, consumidores, trabajadores– seguirán llevando a cabo sus propias demandas.

El movimiento de los consumidores: Votar por la cartera

«El movimiento de los consumidores es la expresión económica de la Revolución Estadounidense. »

Así lo explica mi amigo Jim Turner. Jim escribió la obra *The Chemical Feast: The Nader Report on the FDA* y es uno de los principales expertos en el tema de los consumidores del país.

En el verano de 1981, efectuó una presentación a un grupo de clientes del *Informe de tendencias* sobre el futuro del movimiento de los consumidores. Los argumentos de Jim me convencieron de que el impulso de la democracia participativa es el soporte ideológico del movimiento de los consumidores.

Es importante apuntar aquí dos de los puntos clave de Jim sobre el movimiento de los consumidores. Primero, no se trata de un movimiento nuevo; está profundamente enraizado en la historia de los Estados Unidos. Segundo, el movimiento aumentará en la década de 1980, con la clara posibilidad de que se convierta en extremadamente militante a finales de la década. Unas breves palabras sobre cada extremo.

La premisa básica de la Revolución Estadounidense es que el poder debe ir de abajo arriba (es decir, del pueblo a las alturas).

Esto es crucial en los valores estadounidenses hablese de política o de economía. Adam Smith reconoció en su obra *Wealth of Nations* (La riqueza de las naciones) que: «El consumo es el único propósito y fin de la producción. »

Jim concluye: «Los consumidores son a la economía lo que los votantes son a la política.»

¿Qué hay detrás de la idea de que la militancia de los consumidores aparecerá a finales de este decenio? Después de todo, ¿no hemos estado oyendo menos quejas de los consumidores últimamente?

Jim argumenta, y creo que tiene mucha razón, que, aunque los consumidores aparezcan menos militantes, ello se debe tan sólo a que han dejado de pedir al gobierno más regulaciones. Los productores malinterpretan esta actitud como si quisiera decir que los consumidores están contentos, argumenta Jim. La verdad es que los consumidores, como los demás grupos o personas, sólo han abandonado la idea de que el gobierno los pueda ayudar. Todavía están frustrados, y el movimiento de los consumidores está volviendo a mostrarse en el mercado.

Jim apunta a un estudio de Lou Harris en 1977: «El movimiento de los consumidores en la encrucijada», que estima que los productores tardarán aproximadamente diez años, quizá menos, en empezar a incluir a los consumidores en el proceso corporativo de la toma de decisiones –o se enfrentarán a nuevas posturas virulentas por parte de los consumidores militantes.

En otras palabras, ha llegado la hora de que las corporaciones acepten la idea de la democracia participativa como modelo de una política de relaciones con el consumidor. Recuerde la cuestión clave de la democracia participativa: ¿forman los individuos que son afectados por una decisión parte del proceso de esa toma de decisión?

¿Cómo debieran las empresas aplicar la noción participativa a la relación productor-consumidor? ¿Y cuáles serán sus efectos? Creo que existen tres puntos críticos. Primero, el principio participativo transformará la relación entre productores y consumidores. Segundo, muchos productores siguen estando en franca oposición al movimiento de los consumidores. Tercero, los productores tienen todas las ganas y no pierden nada incorporando a los consumidores al proceso de toma de decisiones.

Transformación no es una palabra demasiado fuerte para lo que la idea de democracia participativa influiría en la relación productor-consumidor. Ello es así porque tradicionalmente consumidores y productores se encuentran sólo en el momento de la compra. No es que las empresas vayan a seguir siempre las recomendaciones de los grupos de consumidores; ése no es el propósito de la democracia participativa. Sólo que los consumidores formarán parte del proceso de llegar a esa decisión. La palabra clave es proceso, y el resultado es definitivamente transformación.

Por alguna razón, quizás el temor de perder el control, demasiadas corporaciones, cuya postura debiera ser más calibrada están enterradas ante esta idea. Aunque muchas grandes compañías dedican atención a los movimientos de consumidores, otras, algunas de las cuales son clientes más, no le dedican ninguna. Decir que se resisten a ellos es una afirmación incompleta. Sin embargo, presentan argumentos totalmente racionales para oponerse a la apertura del proceso de toma de decisiones a los consumidores. Por ejemplo: las corporaciones efectúan de modo tan exhaustivo una investigación del mercado que las contribuciones activas de los consumidores son superfluas.

Es difícil entender esta actitud. Pues, en realidad, los productores debieran estar ávidos, me parece, por incorporar a los consumidores al proceso productivo lo más rápidamente posible. No creo que sea una simplificación excesiva afirmar que los productores no pueden

más que aumentar su éxito aprendiendo el mejor modo de satisfacer a los consumidores.

Incluso cuando las compañías crean sinceramente que la investigación del mercado es acertada, ¿por qué cerrar deliberadamente la puerta a un contacto más informal con los consumidores? Quizá sea sencillamente porque las empresas están asustadas ya que no entienden la democracia participativa. No significa que los consumidores vayan a tomar las decisiones de las mismas empresas. Recuerde: formar parte del proceso no quiere decir controlar su resultado.

El, *boom* de los directores exteriores y los accionistas activistas

El reciente aumento del activismo entre los accionistas y el sustancial aumento de los directores exteriores en los consejos de las empresas son testimonio de la fuerza de la democracia participativa en el gobierno corporativo.

Hace tan sólo unos años los accionistas aprobaron con indiferencia la existencia de apoderados corporativos, y se consideraba muy natural que la mayoría de los consejos de las sociedades anónimas estuvieran dominados por empleados de la compañía. Pero el final del decenio pasado contempló un espectacular aumento de la presión en favor de la responsabilidad corporativa después de escándalos tales como el de los sobornos de corporaciones en ultramar.

Muchas compañías aumentaron voluntariamente el número de directores exteriores en la junta directiva porque se temía que el gobierno tomase la decisión de obligar a las mismas a actuar así. Cuando era presidente del SEC, Harol Williams llegó hasta a defender que todos los miembros del consejo debieran ser independientes. Hasta ahora el SEC no ha impuesto el ideal de unos consejos dominados por independientes o gentes del exterior.

Pero con ayuda del SEC, los accionistas descubrieron una nueva vía en la toma de decisiones corporativas. En 1972 y de nuevo en 1976, el SEC cambió las normas permitiendo que las proposiciones de los accionistas aparecieran en el material de los mandatarios corporativos. Ahora cualquier accionista –una parroquia, una universidad o un individuo– puede proponer una resolución. Si la dirección de la empresa se niega a considerarla, el SEC debe intervenir para decidir si comparecerá en la siguiente reunión anual.

Una y otra vez esas resoluciones de los accionistas están llegando a los consejos de dirección. Durante los seis primeros meses de 1980, 150 de estas resoluciones sobre política social fueron archivadas en sesenta y siete compañías, según un estudio titulado «Mentalizando a la Conciencia Corporativa de 1980» por el Consejo de Prioridades Económicas. Treinta y una de ellas eran iniciativas antinucleares y veintiocho estaban en relación con Sudáfrica.

El nuevo activismo marca un cambio espectacular en el modo en que los accionistas participan de las decisiones corporativas. En el pasado, los accionistas acostumbraban «votar con sus pies». Si no le gustaba el modo en que operaba una compañía, expresaba su disgusto vendiendo sus acciones.

Los accionistas de hoy se unen y hacen sentir sus protestas. En algunos casos, todo lo que hacen es ruido. Muy pocas resoluciones obtienen una mayoría de votos. Sin embargo, sus opiniones son aireadas, y las compañías se ven obligadas a atender a las cuestiones planteadas. Y siempre existe la posibilidad de que la proposición de un accionista reúna los votos necesarios para imponerse.

Uno de los ejemplos más espectaculares del nuevo activismo de los accionistas se dio en Suecia, que es a menudo un ejemplo para los Estados Unidos. En enero de 1979, 130.000 accionistas de Volvo se revelaron, obligando a la firma sueca fabricante de estos coches a abandonar sus planes de vender el 40 por ciento de su valor al gobierno noruego en 125 millones de dólares.

McGraw-Hill, Inc., empresa editora estadounidense, se enfrentó a unos enfurecidos accionistas en la reunión anual de la compañía. Los accionistas protestaban por la negativa de McGraw-Hill a considerar una proposición de unión con la American Express Co. Los accionistas que estaban a favor de la unión fracasaron, pero fue una batalla decisiva en el activismo accionista.

Grupos religiosos encabezaron el aumento del activismo de los accionistas. Pero las universidades, sindicatos y fundaciones se incorporaron a la tendencia en los dos o tres últimos años.

En 1979 la Universidad de Yale vendió unas 33.000 acciones de la Morgan Guaranty Trust Co. debido a la política de inversiones del banco en Sudáfrica.

Aunque en algunos casos a las compañías les desagrade la tendencia hacia un activismo de los accionistas, existe una amplia aceptación de la idea de que habrá una fuerte presencia, incluso una mayoría, de directores exteriores en los consejos corporativos. Las direcciones prudentes han tomado en cuenta esta tendencia para conseguir directores independientes de una diversidad amplia de campos para que les ayuden a superar las épocas turbulentas.

En la década de 1970 se produjo un aumento colosal en el número de consejos dominados por personas del exterior. A comienzo de la década de 1970 los «exteriores» eran una mayoría de menos de dos tercios de los consejos de las principales compañías de los Estados Unidos, de acuerdo con un estudio dirigido por Heidrick and Struggles, una firma de investigación de dirección de empresas. En 1980, el 87,6 por ciento de las principales compañías estudiadas tenía una mayoría de directores exteriores.

Además, se dijo que en la mitad de las compañías había una mayoría de exteriores independientes en el consejo. Los independientes no solamente son directores exteriores, sino que tampoco tienen relaciones familiares o comerciales con la corporación.

En otro estudio de 552 firmas efectuado por Korn/Ferry International, Inc., el consejo medio estaba formado por cuatro directores interiores y nueve exteriores. El estudio informó asimismo de que un creciente número de miembros del consejo, casi tres de cada cuatro, piensan que los miembros exteriores del consejo debieran superar a los interiores.

Los derechos de los trabajadores y la participación del trabajador

Consumidores, accionistas y directores exteriores están dando una forma más abierta a las empresas para enfrentarse a un abanico de preocupaciones sociales, políticas y económicas.

Sin embargo, en muchos aspectos, sólo un grupo puede llevar a cabo los cambios más importantes, los empleados de una compañía —el alma de su éxito y los que pagarán con sus empleos en caso de fracaso.

Los empleados y las compañías que los emplean están en proceso de redefinir el papel del trabajador en la institución. Lo que está naciendo es una nueva teoría sobre los derechos de los trabajadores y la participación del trabajador. Hace tiempo que era necesaria.

En los Estados Unidos, existe un desequilibrio fundamental entre el tradicional amor estadounidense a la libertad personal y el modo autoritario, de arriba abajo que ha predominado en el centro de trabajo. Los empleados habitualmente dejan de lado sus derechos más básicos, por ejemplo, la libertad de expresión, en el trabajo diario.

David Ewing, redactor en la *Harvard Business Review* y decidido abogado de los derechos de los empleados, describe las desdichas del trabajador medio estadounidense: «En cuanto un ciudadano de los Estados Unidos atraviesa la puerta de la fábrica o la oficina a las 9:00 a.m., se queda prácticamente sin derechos hasta las 5:00 p.m. de lunes a viernes.»

Además, el cuerpo directivo estadounidense tradicional ha adoptado una insultante perspectiva de arriba abajo al conocimiento que el mismo trabajador tiene de sus propias funciones.

Los dirigentes de los Estados Unidos han negado insistentemente a los trabajadores la oportunidad de tomar decisiones sustantivas sobre cómo debieran llevarse a cabo sus tareas. Es ahora cuando empezamos a comprender que esta estrategia elitista ha costado a los Estados Unidos los honores del liderazgo en el desarrollo de la productividad mundial.

Indudablemente, ésta es una razón clave de que estemos evaluando de nuevo la contradicción existente entre nuestros valores políticos democráticos –que están incrementando aún más la participación de todos– y las tradiciones arcaicas que nos dominan en nuestros empleos.

La ley común que rige a empleados y patronos todavía se basa en la relación amo-siervo.

Esencialmente, los empleados carecen de derechos en relación con sus patronos, y los patronos son libres de despedir a un empleado «por buenas razones, sin razones, e incluso por razones moralmente erróneas». Esa es la ley común.

Pero parece que están llegando los cambios. Recientemente ha habido una explosión de actividad en el área de los derechos de los empleados, principalmente en tres áreas principales: 1) en los tribunales, jueces y jurados están revocando por vez primera la ley común y sentenciando en favor de los empleados; 2) ciertas grandes corporaciones están estableciendo programas ejemplares de derechos de los trabajadores; y 3) algunas legislaturas estatales han aprobado leyes relativas a los derechos de los empleados.

Las compañías estadounidenses están mirando de modo distinto a los valores de la participación del trabajador, evidenciándose este punto en el reciente *boom* de los círculos de calidad al modo japonés,

o sea grupos de personas que trabajan juntas, se reúnen regularmente para tratar de los problemas y soluciones relacionados con el trabajo, y con otros grupos de trabajo similares, incluyendo los grupos para la calidad-de-la-vida-del-trabajo (QWL). Según el Centro Estadounidense para la Calidad de Vida del Trabajo, al menos 200 compañías estadounidenses tienen círculos de calidad. Honeywell, por ejemplo, tiene 350 círculos de calidad.

Como hemos oído muchas veces, los círculos de calidad nacieron en los Estados Unidos. A los japoneses, en contraposición con la postura de los dirigentes estadounidenses, les complació la idea, y ahora casi todo el mundo admite que la reputación japonesa de las mejores normas posibles de control de calidad tiene mucho que ver con los círculos de calidad.

Durante al menos los tres pasados decenios, los consejos de dirección de empresas y los científicos de la conducta han tratado de promocionar la idea, sin éxito. Los dirigentes estadounidenses creían que la idea era poco práctica y estaban seguros de que no tendría éxito.

Mientras los aumentos en la productividad en los Estados Unidos disminuyeron, las importaciones de alta calidad acapararon una parte cada vez mayor del mercado de los Estados Unidos, y las compañías estadounidenses tuvieron que preguntarse por fin: «¿Qué es lo que estamos haciendo mal?» Sólo en ese momento se abrieron las puertas a una mayor participación del trabajador. Esto sigue el modelo establecido del cambio social.

El cambio se produce cuando se da una confluencia de los valores cambiantes y la necesidad económica, no antes.

Cuando los valores personales y económicos van juntos, se produce el cambio social. Mientras el ímpetu económico estaba ausente, los nuevos valores del equipo de trabajo y de la contribución de los trabajadores parecían superfluos a los gerentes. Ahora la participación del trabajador parece lógica, como los derechos de los trabajadores, porque todo ello es lógico económicamente.

Cualquier clase de cuestiones puede ser calificada como «derechos de los trabajadores» o «derechos de los empleados» que son sinónimos. Todo depende de cómo se defina la cuestión. La intimidad, la libertad de expresión, la participación en la gestión, los contratos flexibles de trabajo, la misma paga por trabajos de valor comparable, un periódico de los trabajadores que sea libre de opinar sobre los mandos –todas cuestiones que pueden ser calificadas de derechos de los trabajadores.

La falta de unos derechos generales del empleado conviene cada vez menos a los valores contemporáneos. Nos hemos convertido en una sociedad crecientemente consciente de los derechos. Los miembros de los sindicatos adquirieron derechos a acuerdos colectivos en la década de 1930, y las minorías consiguieron protección contra la discriminación con la Ley de Derechos Civiles de 1964. Pero la falta de derechos de los trabajadores para quienes no pertenezcan a minorías ni sindicatos está cada vez más en contraposición con los valores contemporáneos.

En los últimos diez años, los valores del mundo del trabajo han soportado la mayor conmoción revolucionaria –la invasión de los niños del *boom*–. En 1970, los niños del *boom*, o sea los nacidos entre 1946 y comienzos de la década de 1960, representaban sólo el 15 por ciento aproximadamente de la fuerza laboral. Era bastante fácil neutralizar las ideas inadecuadas de unos pocos e inexpertos jóvenes rebeldes. Pero durante la década de 1970, la conmoción dominó las empresas –los niños del *boom* constituyen ahora el 1,5 por ciento de todos los trabajadores.

Los niños del *boom* han transformado las instituciones por las que han pasado.

El cerdo está devorando ahora a la pitón. Daniel Yankelovich ha dicho: «A lo largo de la historia y ciertamente durante el último siglo, el individualismo estadounidense se detuvo a las puertas del centro de trabajo. Ahora también está echando abajo esas puertas, pidiendo entrada.»

Cuando los científicos sociales, los consejeros de dirección de empresas, y los expertos de la opinión pública hablan de la «nueva hornada de empleados», las nuevas teorías motivacionales, las nuevas actitudes ante los derechos, lo que describen, en realidad son los valores de la cohorte demográfica que irrumpió en los campus universitarios a finales de la década de 1960 y la de 1970. Ahora ya están trabajando.

Los ejecutivos que realmente quieren entender la cuestión de los derechos de los empleados debieran leer *Great Expectations* (Grandes Expectativas) de Landon Jones (Nueva York: Coward, McCann & Geoghegan, 1980).

Great Expectations es una historia demográfica y cultural de los niños del *boom*, de sus valores, de su experiencia en la educación y de su aparición en el mercado del trabajo. Irónicamente, la expresión *derechos del empleado* no se menciona nunca en el libro, aunque la esencia del movimiento aparece en cada página. Una de las ideas clave del libro es que los niños del *boom* transforman las instituciones por las que pasan, por la sola razón de su cantidad. Actualmente el *boom* está transformando el centro de trabajo, y una manifestación clave de ello es la prominencia de la cuestión de los derechos del empleado.

El trabajador de hoy está bien educado, probablemente sea un trabajador en el campo de la información, y sea consciente de sus derechos. Pero el trabajador no suele estar contento con su empleo, según muchos observadores.

Un estudio importante relaciona la insatisfacción del trabajador con el tema de los derechos del empleado. Un estudio de la Corporación de Investigación de Opinión (ORC) resumió en el número de enero/febrero de 1979 de la revista *Harvard Business Review* que una razón del malestar del trabajador es la sensación de que los trabajadores son tratados injustamente en el trabajo. El estudio cubría datos acumulados durante veinticinco años. Sus descubrimientos eran impresionantes:

- En la década de 1950, casi el 80 por ciento de los *ejecutivos* pensaba que sus compañías eran justas; ahora menos del 50 por ciento daba buenas puntuaciones a su compañía.
- En la década de 1950 cerca del 70 por ciento de los oficinistas daba a sus compañías una puntuación en lo tocante a la justicia de «buena o muy buena»; a finales de la década de 1970 la proporción había descendido hasta un 20 por ciento aproximadamente.

Los trabajadores *por horas* veían la justicia existente en su compañía de modo mucho más constante aunque negativo. Alrededor del 30 por ciento de los preguntados en la década de 1950 dijeron que la compañía era justa, contra cerca de un 20 por ciento a finales de la de 1970.

Este estudio señala un acentuado desfase entre los trabajadores de hoy y el modo en que son tratados en el trabajo. Ahora los trabajadores están mejor educados, están más seguros de su capacidad para tomar iniciativas (en política y en el trabajo), y, consiguientemente, están más inclinados a pedir un trato justo. Sin embargo, al propio tiempo, perciben que son tratados con menor justicia que en la década de 1950. Es poco afortunado, pero de ese modo se ha visto el centro de trabajo hasta muy recientemente.

La intimidad del empleado es violada rutinariamente con tests multifásicos, que muchos grupos han intentado que fueran declarados ilegales; los trabajadores que protestan de trabajos peligrosos o ilegales han sido despedidos fulminantemente; la mayoría no tiene defensa contra un despido caprichoso por un superior injusto; y cualquier disensión con la política de la compañía es considerada como un crimen en la mayoría de ellas.

Estas son las malas noticias. Lo que anima es que el cambio se va acercando –en los tribunales, a nivel del estado, y en muchas compañías grandes y avanzadas.

«El chorrito de pleitos de trabajadores no sindicados despedidos de sus trabajos se está convirtiendo en una inundación», informó el *National Law Journal* en julio de 1979.

En agosto de 1979, *Business Week* decía: «La reciente erupción de litigios promovidos por empleados es un fenómeno nacional.»

Los empleados pueden no tener derechos, pero están actuando como si los tuvieran. Y los tribunales están empezando a verlo del mismo modo.

Los tribunales de catorce estados –California, Connecticut, Idaho, Illinois, Massachusetts, Michigan, Nueva Jersey, Nueva York, Pennsylvania, New Hampshire, Indiana, Oregón, Washington y Virginia Occidental– se han alineado con los empleados despedidos cuando la decisión es «abusiva o va contra la política pública.»

Por supuesto el cambio social a través de la esfera judicial es lento. Por otra parte, el cambio promovido desde las bases tiene poder de permanencia y, en cualquier caso, los intentos para aprobar leyes sobre derechos de los empleados han tenido poco éxito a nivel nacional hasta el presente.

Un proyecto nacional de Ley del Empleado fue propuesto por vez primera en 1976 como parte de un intento de mayor alcance de una reforma de las corporaciones presentado por el Grupo de Responsabilidad Corporativa, de Ralph Nader. Incluía un código nacional sobre provisiones para la dirección de las corporaciones y los derechos del empleado en los ámbitos de libertad de expresión e intimidad. La versión más reciente de esta legislación es la Ley de la Democracia Corporativa, presentada por ocho miembros del Parlamento durante el Noventa y Seis Congreso. La sección de derechos del empleado garantizaría los derechos de proceso correcto –que exigiría que los patronos demostraran que han despedido a un empleado por una causa justa– así como la libertad de expresión e intimidad. No se mantuvieron audiencias sobre la ley, y casi con seguridad será

presentada una y otra vez. Pero la mayoría de los observadores creen que no tiene casi ninguna opción de ser aprobada.

Sin embargo, existen iniciativas a nivel estatal. California, Oregón, Maine, Michigan, Pennsylvania, Connecticut, Wisconsin y Ohio, han aprobado leyes concediendo a los empleados privados el derecho a examinar documentos de empleo y otros derechos de confidencialidad. Washington, D. C., y Utah conceden a los empleados estatales los mismos derechos.

Los tests poligráficos están prohibidos en Alaska, California, Connecticut, el Distrito de Columbia, Hawai, Idaho, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana, Nueva Jersey, Nueva York, Oregón, Pennsylvania, Rhode Island, Washington y Virginia.

El estado de Connecticut aprobó la primera ley del derecho a saber de los trabajadores. Ahora los fabricantes de productos sospechosos de contener cancerígenos deben identificar los ingredientes y dar completa información a los trabajadores que tienen contacto con las sustancias. También se les exige que distribuyan listas puestas al día de nuevas sustancias en uso, Nueva York ha aprobado también una ley similar.

Estado por estado, se está produciendo en las cámaras legislativas y en los tribunales un enfoque descentralizado hacia los derechos de los trabajadores. Pero a un nivel todavía inferior, la cuestión de los derechos del empleado está siendo decidida por las empresas aisladamente. Unas cuantas compañías destacadas han ido más lejos que la ley más liberal o decisión del tribunal, estableciendo voluntariamente reglamentos de derechos de los empleados que pueden servir de modelos para otras.

IBM ha sido una compañía líder reconocida en la política privada. En parte debido al potencial para abuso en el campo de los ordenadores, IBM adoptó una postura innovadora en el ámbito privado. Los archivos del personal sólo pueden contener infor-

mación esencial; las evaluaciones deben ser eliminadas después de tres años; la compañía no pregunta sobre convicciones o problemas mentales con más de cinco años de antigüedad; y los empleados tienen derecho a ver la mayoría de sus archivos personales.

En Cummins Engine Co., otro líder en este aspecto, los empleados reciben un impreso anual de sus archivos personales y son animados a corregir cualquier fallo.

En la primavera de 1978, el presidente de Atlantic Richfield Co., envió una carta a sus 50.000 empleados, urgiéndoles a informar al gobierno del uso de cualquier producto químico que pudiera ser peligroso.

Otras varias grandes compañías son bien conocidas por una decidida política en favor de la intimidad de los empleados; entre ellas se encuentran Aetna Life and Casualty, American Telephone & Telegraph, Control Data Corporation, CPC International, DuPont, Prudential Insurance, y otras, varias.

En muchos aspectos, el derecho más significativo del empleado es el derecho a un proceso correcto. Esto asegura a un empleado que no puede ser despedido sin causa justificada.

Los 14.500 empleados de Polaroid Corporation tienen lo que probablemente es el mejor ejemplo del país sobre los derechos del proceso correcto para los trabajadores no sindicados. Los representantes de los empleados se sientan en los comités que representan a los empleados con quejas en una audiencia ante los ejecutivos. Los investigadores pretenden que muchas decisiones de la dirección sean derrotadas en el proceso. Pero si a pesar de esto el empleado no queda satisfecho, puede someter el caso a un arbitraje externo.

Muchos empleados y abogados laboristas piensan que la garantía de un arbitraje externo es el único modo de que los derechos de los trabajadores queden asegurados realmente.

El catedrático Clyde Summers de la Facultad de Derecho de la Universidad de Pennsylvania ha hecho la provocativa propuesta de que todos los trabajadores, sindicados o no, tengan asegurado el derecho a un arbitraje externo.

Sea cual fuere la disposición que se siga, los derechos de los empleados no se concretarán en ningún modo de arriba abajo, sino que como otras muchas reestructuraciones en los Estados Unidos –y como la tendencia hacia la propia democracia participativa– los derechos de los empleados (así como la defensa del consumidor, el activismo de los accionistas y la tendencia hacia unos consejos de dirección nominados por independientes y externos) transformará la sociedad estadounidense, compañía por compañía, comunidad por comunidad, y estado por estado.

La idea clave que está detrás de la democracia participativa puede ser también útil en nuestras vidas. En nuestras relaciones personales merece la pena tener en cuenta la pregunta que formulé al comienzo de este capítulo: forman los individuos cuyas vidas son afectadas por una decisión parte del proceso de la toma de esa decisión? Esa pregunta puede aplicarse a su matrimonio, familia, amistades, vida laboral y organizaciones comunitarias. La gente debe sentir que tiene «poder de propiedad» en una decisión si tiene que apoyarla con cierto entusiasmo.

En la década de 1950, el hombre de la organización puede haber llegado a su casa después del trabajo y anunciar a su familia que se trasladan a Wichita el siguiente martes. Hoy no. Los individuos – esposos, esposas, e hijos– tienen que ser consultados sobre las decisiones que cambian la vida. O las vacaciones. O los estudios, o que mamá vuelva a la escuela.

La otra cara de la moneda es que si usted puede facilitar que los individuos intervengan en los procesos de toma de decisiones, puede convertirse en un líder muy efectivo en su comunidad y en su trabajo.

El nuevo líder es un facilitador, no un emisor de órdenes.