

GOBIERNO y DEMOCRACIA

Faustino LUNA FARFÁN

1. Concepto liminar de gobierno

"En las democracias el pueblo es el que ejerce el poder supremo, mientras que en las oligarquías la autoridad reside en unas cuantas personas; por eso decimos que esas dos formas de gobierno son diferentes" (Aristóteles: Política).

El gobierno está constituido por el conjunto de los individuos o, más exactamente, por el conjunto de instituciones o de los órganos que rigen el Estado. El gobierno es, por tanto, necesariamente autoritario, en el sentido (amplísimo) que su voluntad —aunque tenga origen democrático—, vincula y dirige coercitivamente las múltiples voluntades sometidas (Biscaretti: 1973).

Sin embargo, el gobierno no se identifica con el Estado ya que este último, incluso desde el punto de vista jurídico, debe considerarse constituido por otros diversos elementos además de su compleja organización gubernativa (para Donati, por ejemplo, formaría la llamada *persona real del Estado*, y por lo demás cuando en los tratados internacionales o en los textos legislativos, se menciona al jefe de Estado como sujeto aparente que se compromete a un determinado comportamiento, se quiere solamente indicar la totalidad, como una parte suya, el órgano constitucional del cual es jefe.

De otro lado, un gobierno, de cualquier modo, constituido jamás puede faltar en la estructura del Estado. Así, por ejemplo, cuando en la Edad Media se perfiló la figura jurídica del llamado *Estado Patrimonial* —según la cual el Estado parecía como una res sometida y exterior- respecto al Monarca, que hasta podía disponer del mismo en su testamento, dividiéndolo entre los herederos.

El pueblo en cambio está formado por el conjunto de personas, que debido a su pertenencia al Estado, están sometidos, de modo permanente e institucional, a la autoridad del gobierno, pero no ya considerándolos

individualmente en un momento determinado, sino estimándola a través de las continuas vicisitudes y sucesiones de generaciones en su multiforme y, sin embargo, compleja unidad.

Con la expresión de forma de gobierno se suele indicar recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado, tomando el vocablo gobierno no en el sentido lato que le es propio como elemento constitutivo del Estado, sino en otro más estricto que significa sólo el conjunto de las principales instituciones estatales.

La doctrina ha intentado encuadrar dogmáticamente las distintas formas de gobierno en clasificaciones sistemáticas para determinar al respecto, aproximaciones significativas entre los diferentes tipos históricos ofrecidos por la realidad. El problema de la clasificación de las formas de gobierno se conecta pues, con la determinación previa de las principales formas de Estado (y en particular con la configuración del Estado de democracia clásica o de derecho). Pero la sucesiva evolución de los tiempos, ha conferido a todas las formas indicadas un valor ya puramente histórico.

2. Sistemas de gobierno

El conjunto de las instituciones políticas que funcionan en un Estado, en un momento determinado, es lo que comúnmente se denomina *regímenes o sistemas políticos*. En cierta forma, los sistemas o regímenes políticos que funcionan en un Estado son, a decir de Duverger, como constelaciones en las cuales las instituciones políticas son las estrellas. Cabe destacar la estrecha correlación que existe entre las diversas instituciones que funcionan dentro de un mismo sistema político, de la misma manera que existe directa relación entre este y las estructuras sociales y económicas, las ideologías, las creencias y los sistemas de valor imperantes en el seno de la sociedad dentro de la cual existe.

Como antes se anotó, las expresiones sistema político y régimen político, pueden considerarse como sinónimas; ambas se refieren fundamentalmente a los aspectos filosóficos e ideológicos que inspiran, en un momento determinado, la organización de los poderes públicos dentro del Estado. Los regímenes o sistemas políticos, resultan, pues de la aplicación de una cierta filosofía o de una cierta ideología al gobierno de un Estado. Su conformación tiene lugar mediante hechos históricos perfectamente definidos, en los cuales confluyen circunstancias políticas, económicas y sociales que hacen posible esa conformación. Los hechos históricos se van a traducir en su aspecto puramente jurídico-constitucional, en instituciones políticas, de tal suerte que estas instituciones están llamadas a completar, un determinado régimen o sistema político dentro de la vida de un Estado. Las instituciones vienen a ser así las estrellas de que habla Duverger, dentro de la constelación que es el sistema o régimen político. Tanto en el examen de los regímenes políticos en general, como en el de las instituciones políticas en particular, es necesario siempre recurrir a las distintas ciencias sociales, especialmente a la historia, la ciencia política y la sociología, que en este campo actúan por excelencia como ciencias auxiliares del derecho público, y más concretamente del derecho constitucional.

Conviene distinguir el concepto de *régimen político* del de *forma de Estado* y del *sistema de gobierno* que a menudo se confunden. Ya explicamos la distinción entre estos dos últimos. Y en cuanto a los regímenes políticos, hemos dicho que estos resultan de la ideología o de la filosofía política que inspira a los gobernantes de turno y, en general, a la organización constitucional del Estado.

Los regímenes políticos imperantes en el mundo contemporáneo son muy diversos. De ellos podrían hacerse variadas clasificaciones. Pero teniendo en consideración sus rasgos esenciales, los perfiles que los tipifican, las características que les son comunes, particularmente en el aspecto ideológico, podemos clasificarlos en tres grandes grupos:

- El régimen de la democracia liberal.
- El régimen socialista-marxista.
- Los regímenes autocráticos de tipo personalista.

Naturalmente, dentro de cada uno de estos grupos, se pueden presentar múltiples matices, quizás tantos cuantos Estados existen. En ello influyen de manera determinante las circunstancias de tipo social, económico, político e histórico que vive cada Estado, así como la idiosincrasia de cada pueblo y aun el medio físico en que habita. Así, por ejemplo, el régimen de la democracia liberal no funciona de la misma manera en países como Suiza, Suecia o Dinamarca que en países como Colombia, Costa Rica o la India; del mismo modo que el régimen socialista-marxista de China o de Corea del Norte no es exactamente igual a los que han regido o rigen en países como la antigua Unión Soviética, Yugoslavia o Cuba. En cuanto a los regímenes despóticos de tipo tradicionalista, las diferencias, en la práctica, son aún más grandes: van desde las monarquías absolutas que aún subsisten en el mundo -como Arabia Saudita o los Emiratos Árabes- hasta las dictaduras militares de América Latina, dentro de las cuales también se encuentran muchas diferencias de matices como fue la dictadura de Juan Domingo Perón en la década del cuarenta del siglo XX, pasando por regímenes como el fascismo italiano y el nacionalsocialismo alemán, y las dictaduras cívico-militares que conocimos en la década pasada en el Perú, cuando ya no era posible una dictadura militar pura, pero sí una en alianza entre un sector civil y el militar.

En occidente existen, básicamente, dos formas o sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencialista.

En el *sistema parlamentario*, "... el Jefe de Estado ejerce el Poder Ejecutivo por medio de sus ministros. En cambio en el *sistema presidencial*, lo ejerce con el auxilio de ellos" (Valle Riestra). En el primer caso, el Gabinete es designado por las Cámaras y se mantiene en el poder mientras éstas lo quieran; al derecho del Parlamento de imponerle al monarca o gobernante determinados personajes como miembros del Consejo, se enfrenta el derecho del Monarca o Jefe del Estado, de disolver las Cámaras. En el régimen presidencial, la unidad de acción de la política, los rumbos de ésta, son impresos por el Jefe del Estado, independientemente de las Cámaras y rodeado de secretarios de su confianza personal, que no pueden ser parlamentarios y de los que no necesita absolutamente para realizar sus actos

ejecutivos. En el parlamentarismo, el Jefe del Estado es una figura decorativa, se dice generalmente que *representa a la nación* o a la *unidad nacional* y es casi absolutamente irresponsable. De sus hechos responden ante las Cámaras los Ministros.

En el sistema presidencialista, contrariamente, el Presidente de la República es totalmente responsable. Se hace digno de recordar aquel principio que dice: *a mayor actividad, mayor responsabilidad*. Gordon, autor de *La Responsabilité du Chef de l'Etat*, dice: *"Los dos regímenes, presidencial y parlamentario, son las dos soluciones paralelas*

que ha recibido el problema de la responsabilidad del Poder Ejecutivo" (Herrera: 1989).

3. El presidencialismo en las constituciones iberoamericanas.

Las Constituciones de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, no se alejan de los principales elementos del presidencialismo, aunque sea sólo desde el punto de vista formal. Quizá éste sea una primera diferencia con la forma de Gobierno peruano. A continuación ofrecemos un cuadro comparativo de las principales instituciones del modelo presidencialista iberoamericano, a través de sus constituciones más influyentes (Hakansson:2001).

Criterio	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	México
Separación de Poderes	Elecciones Separadas y no coincidentes entre el Ejecutivo y Legislativo (Arts. 50, 56, 90, 105)	Elecciones separadas y no coincidentes entre Ejecutivo y Legislativo (Arts. 82 y 44).	Elecciones separadas y no coincidentes (Arts. 114 y 262).	Elecciones separadas y no coincidentes (Arts. 43, 45 y 25).	Elecciones separadas y no coincidentes (Arts. 51, 56 y 83).
Presidente de la República	Jefe de Estado y de Gobierno, pero cuenta con un Jefe de Gabinete que refrenda sus actos (90, 100).	Jefe de Estado y de Gobierno (Art. 76).	Jefe de Estado y de Gobierno (Art. 189).	Jefe de Estado y de Gobierno (Art. 24).	Jefe de Estado y de Gobierno (Art. 80).
Relación entre el Legislativo y el Ejecutivo	El Jefe de Gabinete debe concurrir al Legislativo y puede ser interpelado y censurado (Art. 101).	El Legislativo no puede exigir la responsabilidad política del Ejecutivo	El Legislativo puede censurar a los ministros (Art. 135, inciso 8 y 9).	El Legislativo no puede exigir la responsabilidad política al Ejecutivo	El Legislativo no puede exigir la responsabilidad política al Ejecutivo
Duración de los mandatos	Mandato presidencial dura cinco años (Art. 90).	Mandato presidencial de cinco años (Art. 82)	Mandato presidencial de cuatro años (Art. 190).	Mandato Presidencial de seis años (Art. 25)	Mandato Presidencial de seis años (Art. 83)

Podemos observar que la Constitución argentina, posterior a la reforma de 1994, es la que más ha incorporado instituciones parlamentaristas en su forma de Gobierno. Pero, en comparación de los cinco presidencialismos descritos, en la forma de Gobierno peruano descubrimos mayor número de instituciones parlamentarias que en Argentina y Colombia. En la Constitución de 1993, encontramos el refrendo ministerial, un Primer Ministro y su Gabinete; instrumentos de control parlamentario, como las preguntas e interpelaciones. La posibilidad de exigir la responsabilidad política del Gabinete, mediante una moción de censura o el rechazo de una cuestión de

confianza. Y, por último, la facultad del Presidente de la República para disolver el Parlamento. Pero la incorporación de estas instituciones no ha servido para atenuar las atribuciones del Jefe de Estado peruano, ya que también tiene las correcciones de los parlamentarismos racionalizados.

En sus orígenes constitucionales, el presidencialismo latinoamericano -dice Pedro Planas- estuvo mucho más próximo a la influencia europea que al presidencialismo estadounidense. Casi todos los países latinoamericanos (en sus primeras constituciones) consagraron, desde el inicio, instrumentos extraídos de las monarquías

européas, tales como la refrendación ministerial, la iniciativa legislativa del ejecutivo, la interpelación ministerial y el derecho al libre acceso de los ministros en los debates legislativos, institutos que no existían ni existen en el presidencialismo estadounidense. En algunos artículos hay repetición literal de la Constitución de Cádiz que entró en vigor, parcialmente, en América Latina, sólo que por razones estrictamente republicanas: un presidente electo por el voto popular reemplaza, en el sitio del gobernante, al monarca hereditario europeo. (Pianas: 1997)

3.1. Las competencias del presidente de la República en las Constituciones Iberoamericanas.

En comparación con la Constitución estadounidense, las constituciones iberoamericanas, otorgan mayores atribuciones al Presidente de la República, entre las más saltantes podemos distinguir:

- El presidente tiene expresa iniciativa legislativa y sus proyectos de ley tiene preferencia en el parlamento. La iniciativa legislativa del presidente puede tener carácter exclusivo. Como por ejemplo la Constitución chilena la reconoce en materia administrativa financiera y seguridad social y contratación colectiva. De manera similar, la Constitución uruguaya dispone que requerirá la iniciativa del ejecutivo "*todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos de precios de adquisición de los productos o bienes de la actividad pública o privada*".

Por otro lado, observamos que las constituciones iberoamericanas cuentan con una cláusula que obliga a los parlamentos a darle prioridad a los proyectos de ley del ejecutivo. En ese sentido, la Constitución peruana de 1933 dispone en su Art.105: "Tienen preferencia del Congreso los proyectos de ley enviados por el poder ejecutivo con carácter de urgencia." Según esta norma, corresponde exclusivamente al ejecutivo, calificar la urgencia de sus proyectos.

- *La delegación legislativa.* A diferencia del modelo estadounidense, los presidentes iberoamericanos no sólo tienen iniciativa

para impulsar la producción de leyes o expedir decretos de urgencia, si no que también pueden legislar gracias a una delegación parlamentaria. (Art.104 Constitución:1993)

- *El presidente puede legislar mediante decretos de urgencia.* La posibilidad de conceder al presidente facultades legislativas, en caso de urgencia, es una contradicción con la completa separación de poderes que debe existir en el presidencialismo.

En Iberoamérica, el abuso en legislar mediante decretos de urgencia ha sido notorio, a tal punto que el ejecutivo resulta el principal Legislador. Un fenómeno no sólo aplicable al predominio presidencial, si no también al papel que desempeñan los ejecutivos contemporáneos:

- *El Presidente puede vetar las leyes en parte.* En principio, el veto a las leyes es un instrumento de los presidencialismos que compensa la imposibilidad del Presidente para disolver las Cámaras, sin embargo como veremos más adelante, la Constitución peruana permite al Presidente disolver al Parlamento, aunque sólo bajo unas determinadas condiciones.

La facultad del veto parcial en las constituciones iberoamericanas, a diferencia con el presidencialismo estadounidense, está permitida como en las constituciones de Argentina, Colombia y Perú. De esa manera, los Presidentes pueden evitar la promulgación de ciertas disposiciones de la ley que no comparte. Sobre todo si la iniciativa legislativa surgió de la oposición parlamentaria. En la Constitución peruana se ha logrado una fórmula menos presidencialista en este tema al permitirle al presidente *observar* una ley, sin impedir que la misma sea promulgada finalmente por el Congreso de la República. (Art. 108 Constitución: 1993).

- *Predominio Presidencial frente a la debilidad del Parlamento.* Una diferencia sustancial entre las constituciones iberoamericanas, con la estadounidense, es que no se verifican los mecanismos de control parlamentario. En efecto, mientras que el Presidente Norteamericano tiene dificultades cuando su partido no tiene

mayoría en el Senado para aprobar los presupuestos, presentar un proyecto de ley, nombrar embajadores o jueces del Tribunal Supremo, etc. En Iberoamérica, los parlamentarios le deben al presidente la inclusión en las listas de candidatos al legislativo. Por ese motivo, la disciplina del partido refleja una notoria diferencia con el modelo estadounidense.

3.2. La capacidad parlamentaria para exigir la responsabilidad política del Ejecutivo.

La Constitución peruana de 1993, quizás sea el caso más clamoroso porque es una forma de gobierno donde se encuentran todas las instituciones del parlamentarismo: un jefe de gabinete, moción de censura, cuestión de confianza, interpelaciones, preguntas, refrendo ministerial, hasta el privilegio de disolución parlamentaria del jefe de estado.

Sin embargo, como hace notar Pedro Planas: "...en cualquier caso, hoy mismo más allá de los proyectos pendientes, hay mecanismos de interpelación y censura a los ministros, que no existen en el presidencialismo estadounidense, aunque ambos —a diferencia de los regímenes de estructura parlamentaria— no alcanzan al jefe de gobierno (*presidente de la República*), sino sólo a uno o varios de sus ministros, o cuando más al Consejo de Ministros en pleno, obligando al presidente a remover del cargo al ministro o los ministros censurados (Planas, 1997).

La doctrina emplea el nombre de presidencialismo, *frenado, controlado*, o de *sujeción parlamentaria* para estas formas de gobierno que, en principio, deben ser reflejo de una separación tajante de poderes. Sin embargo, las propias constituciones no permiten exigir la responsabilidad política al gobierno, ya que la moción de censura tiene las correcciones de los parlamentarismos racionalizados. La misma suerte corren las instituciones del jefe de gabinete y el refrendo ministerial, pues el presidente puede nombrar y destituir a sus ministros sin rendir cuenta al parlamento.

Las asambleas constituyentes en Iberoamérica tenían dos opciones: corregir el modelo presidencialista en función a la propia lógica y con los propios mecanismos de esta forma de gobierno o fortalecer al legislativo dotándolo de instituciones parlamentaristas. La

incorporación de instituciones parlamentaristas está relacionada con el grado de inestabilidad política y con la falta de tradición democrática de aquellos países.

4. La Democracia y su significado

Con la palabra *democracia* se designa tradicionalmente el sistema de gobierno en el cual participa todo el pueblo, *el gobierno de todos*, de modo directo o indirecto; entendiéndose por pueblo aquella parte de la población de un Estado, habilitada para elegir a los gobernantes. El término proviene de dos raíces griegas: *demos*, pueblo, y *cratos*, gobierno, poder. Heródoto, considerado el primer historiador (Cicerón) —como también primer politólogo de Occidente—, alude a este sistema en sus *Nueve Libros de la Historia*, al plantear el problema de la clase de régimen que se debe dar a Persia, acabada la tiranía. El término *demos* comprendía para los griegos de entonces, en general, el conjunto de la población masculina libre, que incluía a los nobles -*aristos*- y a los miembros de la plebe -*ochlos*. En Grecia, entonces, la democracia se definía como el ejercicio del poder de los comunes, los *demos*, reunidos por tribus en ciudades libres, *polis*, es decir, en un Estado fundado sobre la asamblea del pueblo, *ekklesia*, y la *Heliea*, el Consejo de los Quinientos.

Fue durante el siglo que precede al de Pericles (495-429 a.C) que se produce una marcada evolución constitucional que tiene en los nombres de Solón, Pisístrato, Clístenes y Temístocles, a sus autores; aunque se considera a Clístenes el verdadero fundador de la democracia, quien modificó y amplió el gobierno de la ciudad al crear los dos instrumentos esenciales de la democracia, la *estrategia* y el *ostracismo*. Pero Pericles no admitió un régimen de clase ni un gobierno de partidos; no se trataba de organizar en provecho de las clases inferiores un monopolio político y social sostenido por las clases superiores; la democracia ateniense consiste en la ciudad entera dedicada al trabajo, desde el jefe que dirige hasta los más pobres que colaboran con el esfuerzo de sus brazos, para que este esfuerzo obtenga un resultado máximo, los que gobiernan deben en lo posible dar ejemplo de su nivel moral, intelectual y artístico (HOMMO).

Mucho más tarde Montesquieu retoma esta fórmula clásica para consagrarla en su obra

El espíritu de las leyes, al decir: "Cuando en la República, el pueblo en cuerpo tiene la soberana potencia, es la democracia" (Montesquieu, 1984). De las muchas definiciones que se han dado de democracia, la más célebre - y tal vez la más expresiva- es, la que dio el presidente Abraham Lincoln en el discurso de Gettysburg: "El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

Para el profesor Bobbio (1986), "Se entiende por democracia un conjunto de reglas de juego, que permiten la más amplia y más segura participación de la mayoría de ciudadanos, ya en forma directa, ya en forma indirecta, en las decisiones políticas, o sea en las decisiones que interesan a toda la colectividad." Pero para comprender mejor la democracia, es conveniente remontar un poco su historia:

4.1. La democracia antigua

Aristóteles escribió en su Política: "...la característica de la democracia será la elección de los magistrados por todos y entre todos, que todos gobiernen sobre todos, cada uno a su vez, que la designación para todos los cargos, para todos, salvo los que requieren pericia debe hacerse por sorteo, que no ha de señalarse cuantía de bienes para desempeñar funciones o muy exigua; que un hombre no tiene que ocupar un cargo dos veces o con frecuencia, exceptuando algunos cargos militares; que el desempeño de todos ellos o del mayor número posible será de corta duración..."

El mismo Aristóteles dio una definición precisa de la democracia en su tiempo: "El principio fundamental del gobierno democrático es la libertad, pues se dice que es la única forma de gobierno en la que los ciudadanos gozan de libertad. La libertad es el objeto a que aspira toda democracia. Ahora bien, uno de los caracteres esenciales de la libertad es que los ciudadanos mandan y obedecen alternativamente, ya que el derecho y la justicia en un Estado popular consiste en observar la igualdad en cuanto al número y no la que se regula en cuanto al mérito... Otro carácter distintivo es vivir como se quiere, puesto que se dice que este es el resultado de la libertad y lo que caracteriza al esclavo es el no poder vivir como le parece. De aquí viene que no se consienta en obedecer a nadie si no se puede también mandar y ello lo que contribuye a establecer la libertad fundada en la igualdad..." (HOMMO).

Aunque en los antiguos Estados orientales hubo algunos ensayos aislados de democracia, que no tuvieron mayor trascendencia, la democracia antigua se identifica con Grecia (Aristóteles, 1947:cap.X)³. Más concretamente, se señala a Atenas como el escenario de su gestación y desenvolvimiento y a Aristóteles como su primer estudioso y sistematizador al distinguir tres formas de gobierno: la monárquica, -de *monos* = uno- o gobierno de uno; la oligárquica -de *oligos* = muchos- o gobierno de muchos y la democrática, -de *demos* = todos- o gobierno de todos.

El sistema trimorfo aristotélico fue acogido luego por la tradición del pensamiento occidental, al menos hasta el siglo XIX (Bobbio, 1985). La democracia ateniense le dio a la democracia moderna muchos de sus bases esenciales, especialmente en lo que se refiere a los principios de *libertad*, de *igualdad* y de *mayorías*. La democracia antigua se oponía, como la de hoy, a la monocracia, o sea al poder de uno solo, cuyas formas típicas de ejercicio son la tiranía y la monarquía absoluta.

En la democracia antigua se reconocía la libertad de expresar las opiniones sobre la conducta de los ciudadanos y gobernantes y podían denunciarse los actos contrarios a la ley. El derecho de votar las leyes y de acusar se ejercía en el ágora, donde todos aquellos varones libres, mayores de edad, ejercían el sufragio. De igual manera, en la democracia antigua las opiniones eran puestas en un mismo pie de igualdad. Libertad e igualdad se confundían para los griegos en un mismo término: *isegoria*, es decir, el derecho de hacer uso de la palabra en la Asamblea. (HOMMO: pág. 123)⁴. Así mismo, cada ciudadano gozaba y reclamaba celosamente la *isonomía* o igualdad ante la ley (Aristóteles, 1997: Libro VI)⁵. Para los atenienses, el ciudadano era un individuo que no sólo votaba sino que, además, estaba en el deber de desempeñar, por turnos, los cargos de magistrado o de juez, mediante propuestas y la designación por sorteo (Aristóteles, 997: págs. 34-35)⁶. Debiendo estar siempre libre, pronto y capacitado para servir al Estado en cualquier momento (Durant, 1945).

La democracia antigua reconocía también el principio de las mayorías, según el cual estas tienen el derecho de decidir. Toda decisión, toda propuesta de ley, podría ser amplia y libremente

discutida; pero una vez efectuada la votación, la decisión que tomara la mayoría debía ser acatada por todos. Sin embargo, este principio en la antigua Grecia era más teórico que real, pues como se sabe el derecho a participar en la toma de decisiones estaba restringido a un reducido grupo de personas, del cual quedaban excluidos vastos sectores de la población como los extranjeros -o metecos-, los bárbaros, los menores, las mujeres, los comerciantes y desde luego, los esclavos. Pero, el mismo Aristóteles en su Constitución de Atenas refiere que, bajo el arcontado de Antídoto, en 451-450, en consideración al número creciente de extranjeros y accediendo a la proposición de Pericles, se decidió que nadie podía gozar de los derechos políticos si no era de padre y madre atenienses (HOMMO). Demás está decir, que no existió en la democracia antigua el principio de la representación; tenía la característica de practicar la democracia directa: todo se decidía en el ágora.

4.2. Tránsito a la democracia moderna

La práctica de la democracia directa en la Grecia antigua, especialmente en la Atenas de Pericles fue una experiencia histórica de considerable importancia; empero ella no fue, en el conjunto de la historia, sino un episodio de duración relativamente breve, aunque de resonancia universal. Fueron necesarios casi veinte siglos para que esa resonancia se hiciera sentir, primero en Occidente y luego en el resto del mundo. Hubo en este largo interregno histórico muchos ensayos dispersos y esporádicos de establecer sistemas democráticos en diversas latitudes de la tierra, los hubo en Europa, los hubo muy incipientes, en el Oriente, y los hubo también en el seno de las culturas aborígenes americanas. Para empezar, el Cristianismo, a través de los Evangelios, enseñó y predicó la igualdad de todos los hombres ante Dios; esta igualdad fue proclamada solemnemente, entre otros, por San Pablo en sus *Epístolas*. Pero esta afirmación tuvo ante todo una significación religiosa, no política. En sus primeros tiempos el Cristianismo admitió la compatibilidad política. Con el Imperio Romano; más tarde habría de convivir con la estructura feudal. A partir del Renacimiento, cuando se restauró la idea del Estado, la Iglesia apoyó el principio del derecho divino de los reyes, fundamento de la soberanía absoluta.

4.3. Democracia liberal y liberalismo económico

En Inglaterra, Adam Smith en su famosa obra *La Riqueza de las Naciones*, confiere al liberalismo naciente una ética basada en el interés individual, seguidas luego por la de David Ricardo, en *Los principios de economía política*. Esos ideales, profundamente individualistas, se ajustaban a la política del pragmatismo y cosmopolitismo que había llevado a Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII, a convertirse en la dueña de los mares y la primera potencia comercial del mundo. Ese pragmatismo inglés había conducido a David Hume, teórico del sensualismo, a sostener que la libertad consistía en obrar según la determinación de la propia voluntad y que la sabiduría del hombre estaba limitada al campo de los sentidos. Surgió, luego, la *francmasonería*, como un movimiento espiritualista y liberal que, trasladado luego a Francia y a otros países del continente, se convirtió en un medio de propagación de los ideales democráticos y del parlamentarismo Inglés.

Jeremias Bentham, considerado el filósofo del utilitarismo, y autor del principio ético de "la mayor felicidad posible", en su *Fragmento sobre el gobierno* (1776) y sus *Principios de moral y legislación* (1789), el deseo de lograr el mayor placer es el único motivo que guía al individuo y la mayor felicidad de todos es, a la vez, la norma del bien social y el objeto de toda acción moral (Aristóteles, 1997: cap. VI.). Benjamín Constan, por su parte, representó la más aguda defensa del individualismo liberal, de las libertades individuales. Trazó la arquitectura jurídico-racional del *Estado liberal*, basado en la primacía de la constitución, el régimen representativo y la separación de poderes, sin perjuicio del papel que cumple el poder moderador del gobernante.

Más tarde la concepción utilitarista e individualista de Bentham y demás liberales ingleses, fue revaluada por John Stuart Mill, cuya ética significó la modernización del liberalismo, al abandonar el egoísmo que lo caracterizaba y suponer que el bienestar social concierne a todos los hombres de buena voluntad, considerando la libertad, la integridad y el respeto a la persona como bienes intrínsecos, a parte de su contribución a la felicidad.

Alexis de Tocqueville, en fin, describió, en su obra *La Democracia en América*, el proceso

inexorable de la democratización de la sociedad occidental y el avance de la igualdad de condiciones y abogó, para evitar exageraciones, por la necesidad de armonizar la democracia y la igualdad con la libertad. Consideró, también, necesario moderar el imperio de la mayoría y fortalecer el funcionamiento de los grupos intermedios entre el individuo y el Estado, para evitar que la libertad perezca.

4.4. Democracia formal o burguesa

Hay que señalar que en esta primera fase de su desenvolvimiento, la democracia liberal tiene un carácter más que todo formal que no corresponde en la realidad al concepto genuino de democracia. Según ésta, éste es el gobierno del pueblo. Se trataba de una democracia restringida, pues los representantes del pueblo en las corporaciones públicas eran elegidos, mediante voto calificado, por una minoría letrada y adinerada y, por tanto, eran en realidad los voceros de esa minoría y de sus intereses. Y tanto los parlamentarios, como los partidos políticos y los medios de expresión, estaban bajo el control de esa misma minoría. El pueblo con los obreros, los campesinos, los asalariados, era ajeno a ese control aunque disfrutaba de libertad, no podía ejercer a plenitud dada su condición económica y social y sus derechos políticos eran prácticamente nulos. El calificativo que conviene a esta democracia es el de *gobierno opinión*. Se trataba, más bien, explica Prelot, de un gobierno oligárquico burgués, en el que la formación de un juicio claro sobre la cosa pública, no era accesible sino a una minoría instruida y económicamente acomodada. Pero esta fase oligárquica fue en algunos países de Europa apenas transitoria. En Francia, al consagrarse en la Constitución de 1848, el sufragio universal, se pasó de esta base estrecha del *país legal* a la más amplia del *país real*. En Inglaterra, ese proceso se cumplió por la vía legislativa, con la aprobación de sucesivas leyes de ampliación del sufragio, entre 1832 y 1818 (Prelot, 1980: pág. 54).

El siglo XX ha sido en los países donde se ha instaurado de manera más duradera y estable la democracia liberal, el siglo de la lucha para ampliar el concepto de democracia, con el objetivo de que esta deje de ser meramente *representativa* para convertirse en una democracia *participativa*, es decir, un régimen en el que el pueblo tenga más oportunidades y disponga de mecanismos más directos para

influir en las decisiones del Estado. Ello se ha logrado en buena parte en las naciones más avanzadas política, económica, social y culturalmente. Hacia ese objetivo se encaminan también, las democracias en muchos de los países en vías de desarrollo. Pero, como señala Prelot, *"...ninguna democracia es integral y exclusivamente democrática"*, Rousseau mismo lo había señalado, al sostener que el pueblo no puede gobernar por sí mismo, en el sentido estricto del término y que no puede siquiera, en el seno de un gran Estado, legislar de manera conveniente y completa. *"Pero —explica Rousseau—, las escogencias que él hace, el control que ejerce, las revocaciones que pronuncia, sea inmediatamente, sea temporalmente, por sí mismo o a través de sus representantes, lo sitúan por encima de los otros poderes, para hacer de él el poder soberano que detenta la decisión final y pronuncia la última palabra"* (Prelot, 1980 pág. 55).

4.5. Fundamentos de una democracia liberal efectiva

Para poder hablar de la existencia de un régimen democrático liberal, conforme a los ideales que lo han inspirado, es indispensable que se den ciertas condiciones que vienen a ser, al mismo tiempo, sus características esenciales. Ninguna de estas condiciones o requisitos pueden faltar, so pena de caer en una deformación de la democracia o directamente, en un régimen de otro tipo, como los que más adelante vamos a examinar. Esas condiciones o prerequisites son los siguientes:

- Que se base en el *principio de la soberanía popular*, mediante el cual el pueblo soberano elige a sus gobernantes. Para darle vigencia a este principio es necesario que *haya elecciones periódicas y libres*; periódicas, esto es que ellas se realicen con regularidad, cada cierto tiempo, en los lapsos previamente establecidos en la Constitución; y libres, esto es que estén exentas de presiones y de manipulaciones por parte del gobierno o de grupos particulares, y, por supuesto, de fraude, para que a través del voto el ciudadano pueda expresar con toda libertad su decisión política.
- Que se garantice el ejercicio efectivo de *las libertades públicas y de los derechos, tanto individuales como*

colectivos, los cuales deben estar consagrados formalmente en la Constitución. Este ejercicio no es, desde luego, ilimitado, sino que está sujeto a las limitaciones y regulaciones que la Constitución y las leyes dispongan, en aras del bien común, del orden público y de los derechos de los demás asociados.

- Que exista *pluralidad de partidos políticos*, con igualdad de oportunidades electorales para todos ellos. Es de la esencia del régimen democrático liberal, el que haya diversas opciones o alternativas ideológicas y que ellas se puedan expresar libremente. Al hablar de "pluralidad" debe entenderse que haya, al menos, dos partidos políticos que se disputen el favor de los electores. En los países donde no existe sino un solo partido, ya sea de carácter oficial u oficialista, o donde a un solo partido se brinden en la práctica las oportunidades electorales, no hay democracia.
- Que la estructura del Estado esté basada sobre el *principio de la separación de funciones* entre las ramas del poder público, de tal suerte que cada una pueda actuar soberanamente dentro de su órbita de competencia y no esté sujeta a las interferencias, presiones o manipulaciones de las otras. Como se explicó en su momento, esta separación en el Estado moderno no es absoluta, pues debe existir la colaboración armónica entre las ramas del poder.
- Que en la vida jurídica se respete el *principio de la jerarquía de la norma o principio de legalidad*, conforme al cual una disposición de menor jerarquía no puede ir en contra de otra de mayor jerarquía, y en la cúspide del ordenamiento jurídico-político estará la Constitución Política.

Si se dan las anteriores condiciones básicas, se puede calificar a un régimen de *democrático liberal*, al menos en sentido formal. Pero, si la democracia ofrece la posibilidad que un pueblo libre su destino, ya que el gobierno democrático es el fruto de la voluntad de la

mayoría. Esto no quiere decir que el pueblo siempre va a elegir lo que es mejor para él. Como Giovanni Sartori ha destacado:

"(...) el punto aquí es el de "fundar" la democracia. Y un fundamento de la legitimidad no le atribuye verdad: le atribuye un derecho. El pueblo no siempre tiene la razón en el sentido de que nunca se equivoca sino en el sentido de qué tiene el derecho de equivocarse" (Sartori)

En la democracia, pues, no cabe que se establezca un gobierno sin el respaldo de la mayoría suficiente y, en caso de perder ese respaldo en el curso de su gestión, existen mecanismos para que, en lapsos relativamente breves, el pueblo pueda reorientar la dirección del Estado.

En cambio, si una persona o grupo se adueña del poder público sin tener en cuenta la voluntad popular, se crea un cuadro de violación radical de derechos humanos. Es decir, sin democracia.

"(...) determinados derechos humanos están irremediabilmente vulnerados, incluso en el caso de que la mayoría de la población no sea objeto de medidas represivas concretas" (Nikken, pág. 499).

Esta violación de los derechos humanos se aprecia, en primer lugar, porque se conculca el derecho universal a elegir y ser elegido. En segundo lugar, porque la imposición opresiva de una minoría, violenta el principio de igualdad de derechos y no puede mantenerse mucho tiempo sin echar mano de la opresión, el miedo, la amenaza y la persecución activa de la disidencia, la violencia y represión contra aquellos que amenazan el régimen o que sean considerados como una amenaza por los gobernantes. Si bien es cierto que dentro de un régimen no democrático pueden darse ciertos avances loables, como por ejemplo, la prohibición de la tortura o el reconocimiento del derecho a un debido proceso, la estructura subyacente sigue siendo atentatoria contra los derechos humanos.

"Los derechos humanos son, en buena medida, la razón de ser de la democracia, cuyo funcionamiento no es concebible dentro de un cuadro de desconocimiento sistemático de aquellos derechos" (Nikken, pág. 500).

La democracia se expresa, formalmente, a través del Estado de Derecho. El Estado de Derecho se define por la supremacía de la Ley, ante la cual están sometidos gobernantes y gobernados. De modo que el Estado de Derecho debe suministrar recursos para que quien haya sufrido la violación de sus derechos, pueda ser resarcido y se establezcan las responsabilidades a las que haya lugar.

Pero, al margen de los peligros de los derechos fundamentales, el sistema político, es decir, la permanencia del ejercicio del poder legítimo es el que más ha sufrido; Fujimori hacia

el ademán de respetar los derechos fundamentales, a la vez que atropellaba la institucionalidad del país, sofocando a los órganos constitucionales de control, reemplazándolos, en algunos casos, con órganos de coyuntura creados a la medida de su demagogia o conveniencia política, como fue la creación del Ministerio de la Mujer.

Mejor garantía tendrán los derechos fundamentales en el marco de la institucionalidad democrática; en otras palabras, una sin otra no pueden funcionar adecuadamente.

CITAS:

- (1) El Art. 104 es expreso al disponer "El congreso puede delegar en el poder ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinados establecidos en la ley autoritativa". El gobierno de Alberto Fujimori, contando con una mayoría fiel y constante en el Congreso usó y abusó de esta facultad sobre todo en materia económica y de seguridad interior.
- (2) El Art.108 de la Constitución de 1993: "Si el presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días (que es el plazo que el presidente tiene para promulgar las leyes) *"Reconsiderada la Ley por el Congreso, su presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso."*
- (3) ARISTÓTELES: *La Política*, Obras completas, Buenos Aires. Ediciones Anaconda, 1947. Aristóteles caracteriza a la monarquía de los tiempos heroicos en cuatro tipos de realeza: primera la monarquía, cuya autoridad se ejercía sobre súbditos que la acataban voluntariamente, que se limitaba sólo a ciertas funciones; en ella el rey era general y juez, figurando asimismo como árbitro en materia de religión; segunda, la existente entre los bárbaros (especie de soberanía hereditaria y despótica cuyo gobierno se ajustaba a leyes;) tercera, el poder denominado *aisymnete* (o dictadura, tiranía efectiva); cuarta, la de Lacedemonia, generalato hereditario y vitalicio; Estas cuatro formas difieren de otra de la manera expuesta. Puede considerarse una quinta forma de monarquía en la que un individuo manda sobre todos los demás, del mismo modo que un pueblo o nación administra sus propios asuntos; esta corresponde a la economía doméstica. Porque así como la administración de la familia es la gerencia real de un hogar, la realeza es la economía doméstica de una ciudad, de una nación o de varias." Cap. X, Libro Tercero. Crolier p.322.
- (4) Citado por LEON HOMO, ob.cit. p.123. Pero, el abuso de este derecho fue denunciado como *defecto de la Constitución ateniense* y causa de una doble enfermedad crónica: la incompetencia y la inestabilidad. Después de la muerte de Pericles, Cleón un demagogo insiste repetidamente señalando este defecto de la Constitución ateniense en un discurso sobre el problema de Mitilene. "Dad más crédito a vuestros oídos que a vuestros ojos, segados como estáis por el prestigio de la elocuencia consentis en dejaros engañar por la novedad de los discursos y rehusáis seguir las opiniones aceptadas generalmente... víctimas del placer de escuchar parecéis mas espectadores sentados para contemplar a los sofistas que ciudadanos que deliberan acerca de los problemas del Estado (Tucidides),
- (5) ARISTÓTELES: *La Política*, Obras completas, Buenos Aires. Ediciones Anaconda, 1947. Libro VI. Aristóteles había señalado ese mismo propósito: "El hombre estableció la comunidad política para vivir agradablemente, y no sólo con el fin de vivir..."

Cap.I: Precisa que la igualdad reclamada era la numérica y no la proporcional: La base del estado democrático es la libertad, que según opinión vulgar, solo puede gozarse en la democracia, afirmando que es lo que todos se proponen. Uno de los principios de libertad es que todos gobiernen y sean gobernados, a la vez la justicia democrática es la aplicación de la igualdad numérica, no la proporcional; de donde se deduce que la mayoría tiene que ser soberana, que aquello que apruebe es lo definitivo y justo.

- (6) ARISTÓTELES: *La Política*. Obras completas, Buenos Aires. Ediciones Anaconda, 1947. Libro VI, Caps. I, y V. P.34.35. Colec. CROLIER. Dice Aristóteles: "...la característica de la democracia será la elección de los magistrados por todos y entre todos, que todos gobiernen sobre todos, cada uno a su vez, que la designación para todos los cargos, para todos, salvo los que requieren pericia debe hacerse por sorteo...." "Otra característica de la democracia, es la retribución de todos los cargos: cuerpo deliberante, tribunales, magistrados, recibiendo todos estipendio, cuando es posible; y cuando no se puede retribuir a todos, se prefiere a los jueces y al cuerpo deliberante, al senado y a los magistrados, o al menos a los que tienen que comer en común."

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARISTÓTELES

- 1947 "La Política, Obras completas". Ediciones Anaconda, Buenos Aires. Libro III, Cap.VI.
CICERÓN (De Légibus: I.1)

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo

- 1973 "Derecho Constitucional". Editorial Tecnos, Madrid,

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo

- 1975 "Introducción al Derecho Constitucional Comparado". Fondo de Cultura Económica, Mexico.

BOBBIO, Norberto

- 1986 "Qué es Socialismo". Plaza y Janes Editores, Barcelona, p. 84

BOBBIO, Norberto y Nicola MATEUCCI

- 1985 "Diccionario de Política Siglo XXI". Editores, México. pág. 495

DURANT, Will

- 1945 "La Vida en Grecia". Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1945. págs. 384 y ss.

HAKANSSON, Carlos

- 2001 "La Forma de Gobierno de la Constitución Peruana". Universidad de Piura 2001; p.131.

HERRERA PAULSEN, Darío

- s/1 "Institución de la Presidencia de la República". Pp. 20-21.
LEON HOMO, *Pericles*, pb. cit. p.99, p.112 y 118.

MONTESQUIEU, Charles de Secondant

- 1984 "Del espíritu de las leyes". Editora Sarpe, Libro II cap. II, Madrid.

NARANJO MESA, Vladimiro

- 2000 "Teoría Constitucional e Instituciones Políticas". Editorial TEMIS, Bogota. 454-460.

NIKKEN, Pedro

- 1990 "Estado y los Derechos Humanos". p. 499 y 500.
Sitio: vaca.hc.cr/acta/1990.may.P.Nikken.HTM.

PLANAS, Pedro

- 1997 "Regímenes Políticos Contemporáneos". Fondo de Cultura Económica, 2da. Edic. Lima.
Citado por León Homo, en su PERICLES, Una experiencia de democracia dirigida, p.118.

PRELOT, Marcel

- 1980 "Institutions politiques et droit constitutionnel". Dalloz, 8va edic. París. págs54 y 55.