

Reflexiones constitucionales sobre la democracia peruana

Constitutional reflections on peruvian democracy

 FERNANDO BERRIOS GUTARRA *

61

Resumen

El presente artículo realiza un análisis sobre las implicancias del concepto de democracia. En este sentido, indica las características y ventajas que esta institución brinda a los Estados y cómo es que se refleja en ellos, siendo una de las principales manifestaciones la representación mediante partidos políticos. Finalmente, se realiza una reflexión con respecto a cómo se podrían disminuir los riesgos existentes para la democracia.

Palabras clave

Democracia, gobierno democrático, representación política, participación política, instituciones democráticas

Abstract

This article analyzes the implications of the concept of democracy. In this sense, it indicates the characteristics and advantages that this institution offers to the States and how it is reflected in them, being one of the main manifestations of the representation through political parties. Finally, a final reflection is made on how to reduce the existing risks to democracy.

* Abogado por la Universidad Privada de Tacna. Maestro en Derecho Constitucional y Gobernabilidad por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional.

Keywords

Democracy, democratic government, political representation, political participation, democratic institutions, democratic institutions.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN II. DEMOCRACIA. III CRITERIOS NECESARIOS EN UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO. IV. VENTAJAS DE LA DEMOCRACIA. V. DEMOCRATIZACIÓN Y REPRESENTACIÓN. VI. DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS. VII. ACCIONES NECESARIAS

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se estudia el complejo tema de la democracia, es posible diferenciar en términos históricos y de contenido la llamada democracia antigua de la democracia moderna. Cuando se habla de la democracia antigua, se hace referencia a la democracia que surgió en Grecia hace cerca de 2,500 años. Sin embargo, este trabajo no gira en torno a este tipo de democracia precursora o auroral, pero excluyente de un sector importante de la población de las polis, como sucedió en el caso de la Atenas de aquella época. Hay autores que encuentran interesantes prácticas democráticas en la antigua República Romana, pero éste tampoco es el objeto principal de este estudio (Fontenoy, 2012).

62

Nuestra especie humana, la del *homo sapiens u homo moderno*, existe desde hace aproximadamente 160.000 años. La democracia antigua, como mencionamos, aparece dentro de este horizonte histórico, luego de alrededor de 158.500 años, y duró menos de 200 años en la Grecia de los grandes filósofos clásicos.

En el caso de la democracia moderna, si se toma como referente histórico, de su inicio, la implementación del sufragio universal (fines del siglo XIX, comienzos del XX), este sistema político no tiene de existencia permanente más de 135 años, en el caso europeo, y menos aún en América Latina.

En este largo período predemocrático primaron sistemas políticos autoritarios, totalitarios, despóticos, etc., es decir, formas de gobierno no democráticas, en las cuales los seres humanos (hombres y mujeres) no eran considerados ni libres ni iguales y la mayoría fueron excluidos del sistema político de sus respectivas sociedades.

Desde esta perspectiva histórica, se puede constatar que la democracia moderna es una concepción filosófica y una práctica política de muy reciente data. Si se analiza nuestra historia humana en períodos de larga duración, es posible afirmar que la democracia, de los modernos, recién está en sus etapas iniciales, haciendo su primer aprendizaje, con todo lo que ello significa a nivel de experimentación y de errores cometidos.

II. DEMOCRACIA

1. Concepto

Es inevitable, para hacer referencia conceptual a la democracia, partir de su definición etimológica. En este sentido, democracia se divide en dos vocablos griegos: *demos* y *krátos*.

Los términos mencionados anteriormente hacen referencia a pueblo y poder, respectivamente.

Así, puede mencionarse que democracia, etimológicamente refiere al poder del pueblo (Cincotta, 1999, pág. 1).

Tal cual se ha mencionado con anterioridad, la Democracia se define como el ejercicio de la soberanía popular para las decisiones estatales. Giovanni Sartori (1987), señalaba que la democracia sólo es posible mientras que los ideales y valores del pueblo se encuentren vigentes (pág. 19).

Por otro lado, Bobbio (1994) concebía a la democracia como un conjunto de reglas aplicables a cualquier proceso en las que se tiene como regla principal la regla de la mayoría. Esta definición es apropiada en el sentido de que la democracia busca siempre la elección de los intereses de la mayoría, sin embargo, es muy limitante en cuanto la democracia no busca solo la toma de decisiones frente a los procesos, sino frente a cualquier decisión que sea pertinente para el Estado (pág. 19).

Delhumeau (1970) observa la democracia de una manera completamente distinta, al señalar que la democracia es una técnica para organizar a la sociedad en base a la libertad, el respeto y la unidad de los habitantes, con la finalidad de que esta organización provoque la participación de todos sus miembros en busca del bien común dentro de un contexto de cultura política. Esta definición otorga, sin lugar a dudas, un entendimiento bastante específico sobre la democracia en base a la organización y la búsqueda del bien común, tal cual sucede en todo Estado (págs. 33-34).

Zakaria (1997) señala que la democracia no por necesidad es un Estado en sí mismo, sino que implica la competencia entre opiniones y perspectivas, lo cual podría terminar siendo una dictadura de la mayoría. De igual modo, merece mención que no toda democracia posee gobernabilidad o congruencia estatal efectiva que de garantía a la vida cotidiana donde se pueda coexistir en confianza. También pues es posible observar margen de error en la democracia cuando la participación de los ciudadanos no posee suficiente información civil ni política (págs. 22-43).

Dentro de la democracia es increíblemente importante mencionar que existen principios inviolables para que sea posible un Estado en el que se ejerza la democracia: *la prosperidad, la autodeterminación, el derecho de inclusión y a las instituciones democráticas* (Dahl, 1999, pág. 60).

Cuando nos referimos a *prosperidad*, estamos refiriéndonos a que la democracia permite que los seres humanos tengan cada vez mejores oportunidades para incrementar la satisfacción de sus necesidades o mejorar su estilo de vida. (Dahl, 1999, pág. 60).

64

Cuando nos referimos a la *autodeterminación*, nos referimos a que las leyes son producto del interés común, esto quiere decir que las leyes no deben ser impuestas, sino desarrolladas por un consenso colectivo (Dahl, 1999, pág. 60).

Cuando nos referimos al *derecho de inclusión*, queremos decir que la democracia no es exclusiva de unos cuantos, sino que debe tener en cuenta a la población en general (Dahl, 1999, pág. 60).

Cuando nos referimos a las *instituciones democráticas*, nos referimos a que todos deben tener acceso igualitario a las instituciones que conforman un Estado (Dahl, 1999, pág. 60).

A fin de cuentas, podemos decir que la democracia puede resultar un término familiar para casi todas las personas, sin embargo, el poder de la democracia ha existido a lo largo de la historia y sigue evolucionando y floreciendo alrededor de todo el planeta.

Debemos afirmar que las personas que coexisten en una sociedad de carácter democrático tienen el deber de salvaguardar su libertad y exponer sus ideales, de acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

2. Características

Hablar de democracia implica ver más allá que un mero conjunto de instituciones, se trata pues de un grupo de valores, rasgos específicos y expresiones que se manifiestan en distintas comunidades culturales, sociedades estatales. Cincotta (1999) ha identificado seis rasgos principales que caracterizan a toda sociedad democrática (págs. 4-5); estos rasgos son a *grosso modo*:

- La democracia representa un modelo de gobernar en el que cada ciudadano adulto puede ejercer poder y responsabilidad cívica, sea esto de manera directa o mediante representantes que se eligen con libertad.
- La democracia está basada en principio de un gobierno de mayorías que se compone por derechos individuales. El gobierno democrático evita que los gobiernos se centralicen y sean capaces de todo. Por esto, la democracia busca la descentralización en niveles regionales o federales, teniendo en cuenta que debe existir un acceso corriente a la comunicación entre todo el pueblo.
- La democracia comprende que dentro de sus funciones más importantes se encuentra la de proteger derechos humanos de carácter básico, tales como la libertad de expresión y la libertad religiosa. Debe existir pues un plano de igualdad y debe otorgarse la oportunidad de que el pueblo se organice y participe normalmente de la vida política, económica y de carácter cultural.
- La democracia tiene dentro de su normal desenvolvimiento la característica de presentar elección de representantes de manera libre y equitativa, para que cualquier ciudadano pueda elegir a quien le represente.
- La democracia busca que sus ciudadanos no solo tengan derechos, sino que estos también cumplan con determinados deberes tales como la participación activa en el sistema político, la protección de sus derechos y libertades.
- La democracia se encuentra comprometida con la responsabilidad de respetar los valores de la tolerancia, colaborar con el pueblo y comprometerse con el mismo.

III. CRITERIOS NECESARIOS EN UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO

La democracia se caracteriza, como ya se ha mostrado, por la igualdad política. En este sentido, para que dicha igualdad pueda perpetrarse, es necesario el establecimiento de ciertos criterios. En medio de la gran maleza de ideas que giran en torno a lo que es la democracia, es necesario identificar criterios que

tienen que satisfacerse para que la asociación popular otorgue igualdad. Estos criterios han sido desarrollados desde la perspectiva de Dahl (1999) y se exponen a continuación (págs. 47-49):

a) Participación efectiva

Previamente a la adopción de una política por la sociedad, los habitantes que conforman la sociedad tienen que tener oportunidades similares y efectivas para que sus perspectivas sobre el desenvolvimiento político se conozcan por otros habitantes.

b) Igualdad de voto

Una vez que ha llegado el momento en el que se adopta la decisión sobre la política, los miembros deben tener igual compromiso y oportunidad para emitir su decisión, y cada perspectiva debe tener el mismo valor, esto es, los votos deben valer lo mismo.

c) Alcance de una comprensión ilustrada

Dentro de la limitación razonable sobre lo que interesa al tiempo, cada habitante de la sociedad debe poseer la misma oportunidad para que se instituya la política alternativa y se conozcan las consecuencias de su decisión.

d) Ejercicio del control final sobre la agenda

Cada miembro de la sociedad tiene que poseer la oportunidad de tomar la decisión sobre cómo se llevan a cabo las decisiones que se incorporan en la agenda. Así, el proceso de democracia que se exigen en los anteriores criterios no se limita jamás. Los cambios deben ser pues inducidos por los miembros.

e) Inclusión de los adultos

Cada uno de los adultos o al menos la mayoría de estos tienen que estar constantemente en residencia de la democracia. Tienen que poseer los derechos que la ciudadanía posee en los criterios anteriores. Esta idea se basa en que todos los adultos deben poseer el mismo tratamiento, por lo cual no se debe excluir a ningún adulto de los procesos democráticos.

IV. VENTAJAS DE LA DEMOCRACIA

Fuera de todas las restricciones filosóficas que se hayan formulado con respecto a la viabilidad de la democracia, lo cierto es que la democracia funciona. Aunque no otorgue los perfectos lineamientos para cumplir con el fin del Estado, presenta sí varias ventajas, las cuales describiremos desde la perspectiva de Dahl (1999, págs. 71-72):

- La democracia contribuye con evitar que el gobierno se rija por autócratas frívolos y perversos.
- La democracia otorga la garantía de que sus miembros tendrán un catálogo de derechos fundamentales que les asisten y que otros gobiernos no pueden garantizar.
- La democracia da la seguridad a sus miembros de que podrán tener libertad personal de forma más asegurada que en cualquier otra alternativa.
- La democracia contribuye con aquellos miembros que deseen proteger sus intereses fundamentales.
- Solo la democracia proporciona una oportunidad perfecta para que sus miembros puedan determinarse con autonomía y libertad, basados en sus propias elecciones.
- Solo la democracia es capaz de otorgar la oportunidad perfecta para que sea ejercida la responsabilidad moral en relación al interés común.
- La democracia provoca que el desarrollo de la humanidad se ejerza de manera más amplia.
- Solo la democracia es capaz de dar fomento a la igualdad política o al menos es la que más se acerca.
- La democracia de carácter representativo es moderna y no induce a ningún tipo de conflicto bélico.
- Los países que gozan de democracia tienen a la vez mayor prosperidad que los países que no gozan de democracia.

V. DEMOCRATIZACIÓN Y REPRESENTACIÓN¹

Ahora bien, el funcionamiento de una democracia no se mide solo a partir de la celebración de elecciones libres y del progreso de las instituciones estatales. Tiene que ver también con la democratización de los bienes públicos, es decir, con factores como el acceso equitativo a los servicios básicos, la igualdad de oportunidades de desarrollo, y el reconocimiento de libertades y derechos básicos.

En este sentido, la postpandemia ha evidenciado que las brechas sociales en el Perú son profundas, dado que la atención del Estado ha sido tremendamente desigual, según el ámbito social y geográfico de cada ciudadano. El Perú ha registrado la terrible tasa de quinientos muertos de COVID-19 por cada cien mil habitantes, habiendo muchos de ellos fallecido simplemente por falta de oxígeno medicinal. Y en el ámbito educativo, basta decir que las clases virtuales se ven enormemente limitadas por la brecha digital del país, que hace que en el medio rural más del 60% de peruanos no tenga acceso a internet. Es verdad que, en la lucha contra la pobreza, en general, los gobiernos sucesivos han logrado importantes avances, como también en el aspecto de la promoción de libertades y derechos ciudadanos. De cierto modo, estos avances están detrás de la reacción de los jóvenes, la cual el año pasado, a pesar de la pandemia y la represión, logró detener la arremetida antidemocrática del Parlamento. Nada de esto impide, sin embargo, reconocer que aún existe en el Perú un notable déficit en democratización de la vida ciudadana.

68

Aquí radica, con toda evidencia, el origen de la crisis de representación que, como en buena parte de América Latina, experimenta el sistema político en el Perú. Las grandes mayorías no se reconocen en una clase política que, incluso en tiempos de bonanza macroeconómica, no ha conseguido reducir sustancialmente las brechas sociales que dividen al país. Y, naturalmente, vinculada a ello está la crisis de los partidos políticos tradicionales, que hace que ninguno de ellos sea capaz de incorporar las expectativas puestas por la ciudadanía en sus dirigentes.

Este deterioro de la institucionalidad política y su consecuente crisis de representación, han conducido, entonces, a que el grueso del electorado se decante por líderes que se desmarcan explícitamente de la tradición partidaria, que propugnan cambios radicales e inmediatos, y que establecen liderazgos personalistas: los llamados outsiders.

1 <https://www.revistaciendiascinep.com/home/democracia-y-democratizacion-en-el-peru/>

VI. DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS

Definitivamente, en la concepción y práctica moderna, la democracia está vinculada a los llamados partidos políticos.

Para el tratadista argentino Guillermo O'Donnell (2000)², la Democracia es una dualidad entre:

- 1) El conjunto de condiciones para elegir y ser electo; y,
- 2) La manera de organizar a la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de los individuos.

Según Virgilio Isaac Hurtado Cruz, exdirector de la ESEG del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), “los Partidos buscan ser una expresión de los intereses de la comunidad y compiten para conseguir, a través de las elecciones, cargos públicos. No existe democracia sin partidos políticos, la función electoral del partido es complementada por su papel de representación”³.

Hurtado, citando la Ley de Partidos Políticos, sostiene que: “Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático” y se fundamentan en el hecho de que “Los ciudadanos que integran el cuerpo de electores suelen ubicarse dentro de los diversos sectores del quehacer social, generando la existencia de grupos que por sus propias particularidades son diferentes entre sí”, así como “la pluralidad de los grupos que existen en la sociedad se ven expresadas en las formas de participación política, siendo una de ellas la creación y afiliación a organizaciones políticas como los partidos”⁴.

En síntesis: los partidos políticos son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático porque canalizan la voluntad popular que se manifiesta en las urnas.

Esto en teoría, pues los partidos políticos (regidos por normas y procedimientos que en el papel son casi perfectos) en la práctica están conformados por seres humanos de carne y hueso que tienen sus defectos y virtudes, y muchas veces –según se demuestra a la luz de hechos reales– incurrir en delitos que

2 O' Donnell G. & Wolfson L. (2000). Teoría democrática y política comparada. en la *Revista de Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156. IDES. pp. 519-570.

3 https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electoraes%20-%20Exposiciones/ee2011/ene_250111.pdf

4 https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electoraes%20-%20Exposiciones/ee2011/ene_250111.pdf

muchas veces no son ni siquiera sancionados por el Poder Judicial y que son denunciados por la prensa independiente.

Según las normas vigentes: “La actuación de los partidos debe darse dentro del marco constitucional, legal y democrático. Los partidos deben actuar con lealtad a la constitución y a la democracia”, pero esto muchas veces no es así, de allí la importancia del periodismo de investigación.

VII. ACCIONES NECESARIAS⁵

En este contexto inquietante e incierto, ¿qué se puede hacer para disminuir los riesgos para la democracia? Una prioridad clave es fomentar la vigilancia prodemocrática de los procesos políticos por parte de agrupaciones ciudadanas, medios de comunicación y el público en general.

En particular, las organizaciones de la sociedad civil que tienen como objetivo defender y fomentar la democracia deben aprovechar la oportunidad y canalizar la participación de jóvenes hacia una agenda democrática y a favor de la institucionalidad. Deben trabajar para fortalecer su capacidad organizativa para agregar demandas ciudadanas y coordinar diversas agendas ciudadanas. Además, la sociedad civil debe utilizar más intensamente las redes sociales como medio alternativo y complementario a la organización y movilización tradicional, ya que demostraron ser una herramienta exitosa para coordinar iniciativas dispersas y generar un mensaje unificado.

Los medios de comunicación privados de Perú también deben sumarse al reto ciudadano. Desde la transición democrática del 2000, las principales empresas y conglomerados mediáticos privados han asumido que los ciudadanos sólo quieren distraerse y han renunciado a su deber de proporcionar información política de alta calidad y de promover la deliberación pública. Las emisoras de radio y televisión pueden ser cruciales para la creación de espacios abiertos para la deliberación y, por lo tanto, ayudar a fomentar debates políticamente informados entre el público en general.

Un segundo gran desafío es encontrar formas de disminuir la brecha de representación entre los ciudadanos y las autoridades electas, canalizando el renovado interés de los jóvenes en la política –como lo demuestran las protestas– hacia una participación política más organizada. Esto podría oxigenar las

organizaciones políticas existentes o crear otras nuevas. Romper el círculo vicioso de la despolitización de la sociedad y la vigencia de perspectivas antipolíticas entre los ciudadanos es clave para fortalecer la democracia.

Una tercera prioridad es impulsar la agenda de reforma política pendiente durante el próximo proceso electoral, particularmente en lo que respecta a la regulación de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Y, finalmente, dentro de la vasta agenda de fortalecimiento del Estado, será difícil pero crucial aprovechar el momento ciudadano a favor de la reforma política para impulsar una reforma liderada por civiles. La gran pregunta aquí, como en muchas de las otras áreas, es quién estará dispuesto y será políticamente capaz de hacerlo.

BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo, D. (2021) Democracia y democratización en el Perú. *Revista Cien Días*. Recuperado de: <https://www.revistaciendiascinep.com/home/democracia-y-democratizacion-en-el-peru/>
- Bobbio, N. (1994). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Chagua Córdova, J. A., & Dionisio Macha, D. L. (2021). *Análisis de la Incompatibilidad de la Democracia en un Estado Constitucional de Derecho en el Perú*. Tesis.
- Cincotta, H. (1999). *La democracia, en síntesis*. Chicago, Estados Unidos: Oficina e Programas de Información Internacional Departamento de Estado de Estados Unidos, en <http://usinfo.state.gov>
- Dahl, R. (1999). *La democracia una guía para los ciudadanos*. Taurus.
- Delhumeau, A. (1970). *México: Realidad política de sus partidos*. México D.F., México: Instituto Mexicano de Estudios Políticos.
- Fontenoy, C. F. (2012). *El significado de la democracia*. *Panorama*, 6(11), 165-175.
- Muñoz, P. (2021) *La democracia peruana en busca de representación*. Carnegie Endowment for International Peace. Recuperado de: <https://carnegieendowment.org/2021/02/17/es-pub-83797>
- Sartori, G. (1987). *Teoría de la Democracia: el debate contemporáneo*. Patria.
- Zakaria, F. (1997). The rise of liberal Democracy. Universidad de Princeton en *Foreign Affairs*, Vol. 76, número 6.