

## HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DEMOCRÁTICO EN EL PERÚ

César Landa Arroyo \*

Resulta importante analizar el tema sobre la base de un modelo democrático y desde la realidad peruana. En este sentido, se puede partir de considerar que cuando el año pasado, el 27 de agosto de 1998, la mayoría parlamentaria en el Congreso votó en contra de la propuesta de casi un millón y medio de personas que pedían un referéndum popular para pronunciarse sobre la ley de reelección presidencial, se puso en evidencia el rechazo a la iniciativa de la participación ciudadana. Se vació de contenido el mecanismo del referéndum incorporado en la Constitución peruana de 1993.

Se debe recordar que el referéndum, como una institución de democracia directa, fue uno de los argumentos para la aprobación del modelo constitucional de 1993, aunque, ciertamente ha quedado subordinado a otras instituciones como la reelección presidencial, la economía libre de mercado y la ampliación del estado militar en la Constitución. Por ello, el ejercicio que hizo el Parlamento no solamente el año pasado sino también en años anteriores, pone en evidencia lo que ya desde el siglo pasado se señalaba.

Por ejemplo, Benjamin Constant, en 1812, en el curso de Política Constitucional, decía:

[...] la soberanía del pueblo —refiriéndose al caso de la Revolución francesa— absoluta e ilimitada había sido transferida, o al menos en su nombre, a la representación nacional, por lo cual las asambleas representativas dominaban con el resultado arbitrario más inicuo. La Constitución, primera en incorporar este despotismo no restringió suficientemente el poder legislativo.

Esto también lo señaló Hamilton en *El Federalista* al afirmar que los hombres por naturaleza no son ángeles sino que requieren precisamente de control, en este caso, del control de las instituciones. La evidencia de estas tesis en el caso peruano es que la mayoría parlamentaria ha llegado a convertirse en una suerte de dictadura parlamentaria, porque realiza un manejo casi absoluto e incontrolable de sus propias decisiones.

De este modo, la incorporación de instituciones de la democracia directa al modelo político peruano de los últimos años, nos lleva a tratar de dilucidar la validez de este modelo de democracia mixta a través de la revisión crítica de los principios de la democracia

---

\* Coordinador de la Maestría de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

representativa y de la democracia directa. Para ello, hay que salir de esos dos parámetros tradicionales que de una u otra forma se relacionan entre sí para, más bien, plantear el análisis a partir de la propia sociedad es decir, partiendo de los conceptos de ciudadanía y de participación ciudadana, que aporten elementos de reflexión para la construcción de una democracia crítica *posibilista*.

Pues bien, hay que recordar que el modelo político democrático incorporado en la Constitución de 1993 surgió de la crisis de la democracia representativa que derivó en una democracia formal, así como un producto de la descomposición del propio Estado de Derecho en tanto que quedó absorbido por el positivismo jurídico como instrumento de organización y funcionamiento.

Por otro lado, la democracia representativa, según las tesis fundamentales de Rousseau, plantea la utopía de la democracia como autogobierno ciudadano, que al ser materialmente imposible en sociedades complejas, necesita una forma de organización social, que va a ser el sistema representativo y que va a tener un rol importante en el establecimiento de esta forma de democracia, no solamente en Estados Unidos y Europa, sino también en nuestro territorio. Pero no hay que olvidar que esta democracia francesa reconocía un conjunto de derechos naturales de los hombres, que se incorporaban garantizándolos en la Constitución; de modo tal que, lo que buscaba concretamente Rousseau era que establecido ya el modelo democrático en su forma de Estado de Derecho, como forma de realización práctica de los derechos, ya no había necesidad de utilizar uno de esos derechos naturales por excelencia como era el derecho de resistencia. De modo que quedaba anulado precisamente porque se diluía institucionalmente dentro de la democracia representativa, a través de los mecanismos del ejercicio parlamentario del control político. De este modo, esta teoría de la representación que nace ciertamente en la experiencia francesa, va a derivar en que el pueblo deposite su soberanía en los representantes, quienes no se hacen precisamente mandatarios de esa voluntad, sino que van a buscar legitimarse en la voluntad del pueblo, a través del sistema electoral, basándose en el *voto primer censitario* y luego universal.

En el caso peruano, la democracia representativa fue utilizada durante todo el siglo XIX y también el siglo XX. No obstante, una serie de incongruencias y distorsiones, debido al rol importante de caudillos civiles y militares, guerras civiles, conflictos internacionales o, golpes de estado, por ejemplo, durante el siglo XIX. Esta situación se va a repetir con otros matices durante el siglo XX y siempre al amparo de la democracia representativa; ciertamente, se va a ir extendiendo el sufragio electoral, es decir, la base social de la democracia. Sin embargo, no se van a resolver los problemas reales de la sociedad, es decir, los problemas del bienestar económico, de la estabilidad jurídica o de la paz social.

Por el contrario, la cuestión social no va a ser resuelta por la democracia representativa ni por el Derecho Constitucional. Probablemente, como señala el profesor De Vega, esto se deba a los problemas que trae la propia teoría de la representación:

En primer lugar, no existe un mando imperativo entre la población que expresa su voluntad general y los representantes, es decir, que la decisión de los votantes no obliga necesariamente a los representantes elegidos.

En segundo lugar, las autoridades electas no son delegadas ni mandatarios de los ciudadanos, sino que son representantes de la nación. La nación es un concepto político jurí-

dico que incluye a la totalidad de la población, pero a ningún sujeto en particular. Por ello, ésta es una ficción jurídica en la cual los representantes quedan limitados a su propia ética y voluntad, pero no al voto ciudadano por el cual han sido elegidos, salvo en la próxima elección, evidentemente.

En tercer lugar, se plantea que la democracia representativa ha roto el vínculo de dependencia que existía entre la voluntad general del pueblo y las decisiones de sus representantes, para lo cual el sistema de partidos políticos y el sistema electoral han contribuido a ello, según el profesor Macpherson.

Este modelo de democracia representativa ha sido duramente cuestionado durante fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, y en el Perú, a partir de la aparición de la variable social y de los movimientos políticos a partir de la década de los veinte. Posteriormente en la década del cincuenta, el cristianismo social se incorporó a una amplia base social en el debate nacional, pero siempre desde el marco de la democracia representativa, salvo algunas excepciones durante la década del sesenta sin mayor consecuencia para el Estado peruano.

Pero la degradación del Estado que ocurrió en la década de los años ochenta con la violencia política por parte de grupos terroristas, puso en evidencia el drama de la propia democracia representativa, que no había sabido resolver los problemas históricos pendientes, que se presentaron en la forma de crisis política y crisis económica. Esta falta de solución de los problemas del Estado ha tratado de ser resuelta, por un lado, mediante ciertos mecanismos de la democracia directa con su incorporación en la Constitución de 1993, la cual hasta el momento no ha dado respuesta satisfactoria a los problemas esenciales de la vida de los ciudadanos. Asimismo, se ha asentado la desconfianza ciudadana y falta de credibilidad en el Estado de Derecho lo cual pone en evidencia la desesperanza de muchos sectores de la población que ante situaciones de crisis política o económica buscan que sean satisfechas por el Estado. Pero este solo ha ofrecido mecanismos de participación, como el referéndum constitucional y legislativo, la revocatoria del mandato por iniciativa popular, la rendición de cuentas, etc., entre otros instrumentos que perfilan aparentemente una solución a la crisis de la democracia representativa. Sin embargo, no parece que sea necesariamente así, en la medida que resulta democráticamente muy sospechoso que un gobernante *caudillista* abra a la ciudadanía mecanismos de participación directa históricamente, los caudillos han utilizado los mecanismos de la democracia directa para sus propias finalidades, mediante la democracia *plebiscitaria*, donde lo que han buscado es sustituir precisamente las instituciones democráticas incómodas a su poder, que puedan haber realizado control político en el ámbito parlamentario o de los partidos. Como ejemplos de lo dicho se pueden citar el caso del Presidente Leguía en el año 1919, o de Benavides en el año 1939; asimismo, los golpes de estado del General Velasco en 1968 y de Fujimori en 1992, aún cuando tuvieron orientaciones sociales y político económicas distintas. Esta apelación a la relación directa entre el gobernante y el pueblo ha generado lo que hoy llaman los sociólogos el neopopulismo.

Por otro lado, este tipo de relación política es también propio de una falsa democracia representativa en la medida que, la democracia y la autocracia se yuxtaponen permanentemente, llegando a configurarse lo que algunos sociólogos han llamado una *democracia dura* —donde hay mitad democracia y mitad dictadura—; porque, evidentemente, bajo las formas de representación positivistas o formalistas se pueden ejercer políticas totalmente contrarias a la democracia. Es decir, si la democracia se reduce a una forma política-elec-

toral, para obtener la legitimidad formal del gobernante, luego se puede utilizar la democracia en un sentido totalmente contrario a sus valores de libertad e igualdad y participación.

Así, por ejemplo, en 1996 cuando los trabajadores petroleros del Norte del Perú empezaron a recolectar firmas para hacer un referéndum sobre la privatización de la empresa PETROPERU, la mayoría parlamentaria del Congreso dictó la Ley N° 26592 que derogó diferentes artículos relativos al derecho al referéndum incorporados en la Ley de Participación Ciudadana, la Ley N° 26300. En 1996, cuando los ciudadanos iniciaron una campaña para solicitar un referéndum contra la ley de reelección presidencial, la mayoría del Congreso aprobó otra modificación a esta iniciativa que provenía directamente de la ciudadanía. Es necesario, entonces, revisar los conceptos de la democracia frente a su fracaso ante la insuficiencia o manipulación prácticamente automática de los instrumentos de la democracia directa.

Esta revisión debe darse desde una perspectiva donde la política tiene que estar vinculada a la ética, donde la visión nacional tiene que ser incorporada con la visión comparada de un mundo globalizado. Para ello, es necesario reformar instituciones no solamente convirtiéndolas en instrumentos del gobernante, sino precisamente, al alcance de los ciudadanos; porque, lo importante no es tanto la participación ciudadana en sí, sino la capacidad de participación con potestad de decisión. Es precisamente importante la capacidad de decisión en asuntos de interés colectivo como el bienestar y la seguridad de los ciudadanos.

Para ello, los modelos democráticos liberales o sociales o deliberativos nos deben servir de marco comparado de reflexión; pero, partiendo de las necesidades democráticas nacionales, para poder iluminarnos con estas experiencias comparadas.

En ese sentido, la reconstrucción de la democracia desde una perspectiva reflexiva y crítica, requiere identificar cuáles son las condiciones sociales y económicas que necesita una democracia representativa o una democracia directa en el Perú; en la medida que el subdesarrollo está muy vinculado también a las formas de ejercer la política en el Perú.

El subdesarrollo genera muchas veces inestabilidad en diferentes ámbitos sociales, económicos y políticos, que facilita que un caudillo o un movimiento político pretenda resolver los momentos de crisis de manera exclusiva y excluyente. En ese sentido, me parece que debemos dejar de lado esa visión política unilateral centrada en la puesta en funcionamiento del libre mercado en la última década, la misma que no ha significado necesariamente el fortalecimiento de la democracia, sino todo lo contrario.

Como dice Hernando de Soto, si no existe ese espíritu de participación y de respeto a las instituciones democráticas, en nombre de la economía de mercado se seguirán creando más privilegios para los únicos que sí tienen acceso al poder y que saben trabajar por la puerta trasera de las distintas instituciones que gobiernan un país en vías de desarrollo. Un promotor de la economía de mercado señala cuáles son los propios límites del modelo neoliberal, limitaciones que se deben precisamente a la falta de participación y de democracia.

La falta de transparencia y decisión ciudadana se vincula con las consecuencias negativas del neoliberalismo en lo económico, que han afectado al sector popular que es el que demanda participación ciudadana y, que tiene incidencia también en lo que es el mane-

jo de la reconstrucción de la economía en un sentido democrático. En ese sentido, la democracia también debe caracterizarse por una visión popular de carácter cultural y nacional. Esto puede tener algunos problemas, porque si se analiza cuál es la concepción de democracia que tiene la población, se puede decir que se ha manejado en dos grandes concepciones culturales.

Por un lado, una concepción dogmática de la democracia, que es una concepción formal, jurídica y positivista. Por otro lado, existe una concepción escéptica de la democracia, (una democracia relativista) la cual en sí misma es un instrumento para otras finalidades. Por eso, los golpistas de estado justifican sus actos ilegales con el propósito de realizar la democracia real, o verdadera, o participativa, como ha ocurrido muchas veces en el Perú. Paradójicamente, entre esos dos extremos, se van a encontrar puntos de conexión. Así, por un lado, la democracia dogmática utiliza la democracia simplemente con la finalidad de defender la forma y el orden jurídico como tal. Por otro lado, la democracia escéptica plantea un cinismo político en el sentido de que si es necesario dar un golpe para cumplir ciertos fines, pues se hará. Frente a estas concepciones me interesa plantear lineamientos para una democracia distinta, crítica y posibilista.

De lo que se trata es de establecer una teoría de la democracia como finalidad y no como medio. Y esto solamente es posible desde un pensamiento democrático no absoluto, sino más bien desde un pensamiento democrático como posibilidad. Y esto nos lo plantea el profesor Zagrebelsky, cuando afirma que el pensamiento de la posibilidad se mantiene siempre abierto a nuevas ideas, que no se cierran en una exigencia ética o una verdad o justicia absoluta, sino entre las posibilidades, la que oriente al bien humano. Si bien la democracia dogmática y escéptica se basa por excelencia en la voluntad popular, muchas veces ésta ha sido convertida casi en valor absoluto por sí mismo al punto que lo popular ha resultado siendo el instrumento de convalidación de cualquier decisión de quienes han llegado al poder. Y eso también ha sido denunciado en el siglo XX por Herman Heller, en su Teoría del Estado.

Lo que quiero señalar es que muchas veces a los demócratas dogmáticos les interesa que su decisión esté revestida de fuerza popular, mientras que los demócratas escépticos solo apelan a la voluntad popular para halagarla y adecuarse a ella. Una visión crítica a la democracia debería rechazar la tentación de concebir que el pueblo no se equivoca nunca o, que siempre es intrínsecamente justo porque esa es la coartada perfecta de quienes, basándose en el pueblo, llegan a ejercer dictaduras perfectas. Y, como dice Vargas Llosa, ese es el caso mexicano, donde hay un *régimen* para la opinión pública mundial que es democrático, pero donde nunca ha habido alternancia en el poder y realmente se trata de un solo partido: el PRI que ha gobernado por casi más de 60 años, más de lo que duró el gobernante Partido Comunista en Europa Oriental.

Ahora bien, tampoco se trata de condenar esta visión de democracia basada en el pueblo y sustituirla por una teoría democrática reaccionaria o, menos aún, por una teoría de las élites o de la tecnología. Lo que se busca es que no se cifren demasiadas expectativas en la idea de lo infalible de la voluntad popular porque esa ingenuidad intelectual, permite muchas veces que un gobierno autocrático quede en las manos de los poderes invisibles, como denuncia Norberto Bobbio:

Puesto que la democracia crítica tiene asumido que siempre se puede obrar mejor, el pueblo y sus decisiones pueden ser puestos en tela de juicio, pero no con la intención de condenarlos o de exaltarlos, sino solamente con la intención de promover el cambio hacia lo mejor.

De modo que, la noción de pueblo o de soberanía popular hay que evitar que quede anulada o *instrumentalizada*, como a veces ocurre por la acción del gobierno y de los medios de comunicación, sin darle un lugar a la democracia como una forma de gobierno perfectible. Para tal efecto, hay que recuperar la realidad cultural del propio pueblo, en este caso peruano, que como ente colectivo puede tener en determinadas etapas históricas procesos buenos como malos.

Por ello, quizás desde un punto de vista muy animista podría decir, citando a Ortega y Gasset «Hay que descubrir esa alma oscura del pueblo donde podamos encontrar los elementos más instintivos de toda comunidad y de todo hombre, que son el valor justicia y el valor libertad. De modo tal que, en ese subconsciente popular es que debemos buscar afirmar la democracia, sin pretender tener la razón de manera absoluta; ya que el camino más directo para derivar a las grandes tragedias humanas es precisamente buscar la verdad absoluta. Por eso, Anatole France señalaba que la Revolución Francesa cuanto más había hecho por obligar a las personas a ser libres, había terminado formando la peor dictadura.

Entonces, la democracia es un sistema perfectible ciertamente y por ello es que se debe tomar un camino abierto; pero, que en este derrotero se descarte con claridad las falsas concepciones de la democracia; porque, precisamente detrás de las banderas de la democracia y sobretodo, en estados de emergencia se ha ocultado el autoritarismo en el Perú. Precisamente una situación social y jurídica tan inestable como la que se vive actualmente en nuestro país, ha permitido que fácilmente los *modelos autocráticos* hayan tenido éxito popular sobre la base de dar estabilidad, aunque sea temporal o ilusoria.

Sobre la base de estas consideraciones, no se puede pretender llenar los agujeros de la democracia representativa, mediante los aportes de la democracia directa. Lo que la democracia crítica plantea precisamente es cambiar el sistema clásico de la democracia y reforzar los mecanismos de una democracia directa, en el marco de un estado de partidos. No me refiero a los partidos actuales, porque precisamente la democracia dogmática y la democracia relativista son los que quizás se benefician de ese estado actual: unos, por defender un modelo que ya terminó como forma, no digo como sistema de partidos y, que no se logra adaptar a las necesidades de las demandas de la población; y otros, que prefieren criticar y no coadyuvar al mejoramiento del sistema de partidos. A esto se suma la crítica desde el gobierno que, evidentemente, afecta mucho más al sistema de partidos como base de la democracia.

En este sentido, se puede señalar que la *refundación* de los partidos es importante para una concepción de una democracia posibilista. La democracia posibilista no puede prescindir de los partidos a diferencia de la democracia relativa o de la democracia escéptica, en la cual como en la época del gobierno de Velasco y en el actual gobierno de Fujimori, se pretende dejar de lado a los partidos, dada su falta de legitimidad e interés ciudadano, cuando este es, precisamente, uno de los problemas a afrontar y resolver, a partir de la búsqueda de un consenso base, de un pluralismo, de una tolerancia política, de una reciprocidad y de una solidaridad.

Todo esto significa, por un lado, que el gobierno y la oposición mantengan unas relaciones institucionales, donde las mayorías con el respeto de las minorías puedan realmente gobernar; porque la democracia es el ejercicio del poder por la mayoría bajo el control de una minoría, pero no un control lírico, sino real y posible. En ese sentido, la democracia no se legitima solamente con elecciones, sino también con el rol práctico que desarrollan estos partidos en el parlamento.

Este juego de gobierno-oposición, o de mayoría-minoría propio de la democracia crítica o posibilista supone transitar de la regla de mayoría, que es la regla de la mayoría numérica, hacia el principio de mayoría. El principio de mayoría a diferencia de la regla de mayoría significa que los representantes han obtenido el respaldo popular mayoritario, pero incorporando también los intereses de la minoría en la medida que son representantes de la Nación y no son representantes solo de la mayoría. Esto precisamente hace que la democracia representativa se transforme en una democracia avanzada.

Sin embargo, la ciudadanía no debe hipotecarse solamente al juego de los partidos políticos ni a las instituciones políticas, sino también defender sus propios espacios o áreas de actividad ciudadana. Me refiero a los movimientos cívicos que se han venido dando, en los últimos años en defensa del Estado de derecho, lo cual constituye un paso adelante, no solamente reivindicativo, sino también de defensa de la constitucionalidad en el caso peruano.

En este proceso, la solidaridad es un elemento que va a permitir sintetizar los valores, porque no se trata solamente de participar con la ciudadanía, sino de establecer mecanismos reales de una democracia moderna, bajo ciertos patrones valorativos y no solo formales, que precisamente en una democracia avanzada son la libertad y la igualdad, como diría Kelsen.

Finalmente, al amparo de la democracia crítica se debe procesar las demandas generales o específicas que hay en torno a la defensa de los derechos ciudadanos, no solamente políticos, sino también los derechos sociales o económicos. Es en la búsqueda concreta del bienestar socioeconómico ciudadano y la defensa del Estado de Derecho, que se podrían ir construyendo las bases de un consenso democrático, en un horizonte temporal no solamente del largo plazo sino también del mediano y corto plazo, elementos que nos pueden ayudar a repensar la democracia actual en el Perú.