

Democracia

Alberto Borea Odría

Abogado

I.- Concepto:

Las formas de gobierno modernas se han definido, curiosamente, por su denominación antigua en la cultura occidental. La democracia, la teocracia, la autocracia, la plutocracia, la anarquía, la poliarquía, etc., son vocablos que recogen de sus viejas voces su contenido esencial.

Democracia viene de las raíces griegas “demos”, que significa pueblo, y “kratos”, que significa gobierno, de esta manera tenemos que la democracia es el gobierno del pueblo, como la autocracia es el gobierno de uno, la plutocracia el gobierno del dinero o la teocracia el gobierno de Dios. Asimismo, la autarquía es el poder de uno, la poliarquía el poder de todos y la oligarquía el poder de un grupo.

Sin embargo, aunque el espíritu de la palabra antigua representa en esencia la forma moderna de entender el sistema que se alude con ese término, los cambios de significación en cada época nos hace que seamos un tanto cuidadosos en una asimilación exacta del vocablo.

Democracia puede ser el gobierno del pueblo, pero el pueblo no significaba lo mismo en la época clásica de los helenos que ahora, ni en extensión, ni en contenido del término mismo. Pueblo, en su acepción que se refiere a la decisión política, en la era y en el lugar en que se acuña la palabra democracia, significaba a un conjunto de personas, ciudadanos de Atenas, que se consideraban iguales entre sí en tanto que compartían una capacidad o atribución de la que carecían el resto de los habitantes de esa ciudad – estado: la de gobernar a la sociedad en la que vivían.

Los extranjeros, los esclavos, los minusválidos, vivían en la comunidad pero no eran considerados pares por los demás habitantes de esa sociedad.

Las razón fundamental de la exclusión radicaba en la estimación que por no haber nacido como parte de esa república, no podían tener estos seres, un interés auténtico comprometido con la buena marcha de la ciudad. Su vida en lo esencial no se iba a ver afectada

por los aciertos o los desaciertos que se lograran o cometieran desde el gobierno.

Por otro lado, en cuanto a la consideración propia del pueblo, se aceptaba que cada uno de los miembros de esa sociedad era juzgado, estimado y hasta su destino y su vida misma administrada por el interés mayoritario de esa comunidad que podía disponer de su persona de cualquier manera como estimase conveniente. El hombre tenía existencia dentro de la comunidad, a ella se debía y ella arbitraba su destino por la decisión de los más de entre los iguales. Así, a las personas notables que poseían grandes méritos se les podía condenar al destierro para evitar que esas cualidades pudieran opacar al resto o convertirse en un peligro para el sistema de gobierno instalado en esa colectividad. El pueblo era el conjunto de la comunidad, más que una reunión de personas con sus propios valores y su individualidad.

Esta democracia como sistema de gobierno y como punto de referencia real para las formaciones políticas desaparece en la Antigüedad y en la Edad Media y es con el redescubrimiento de Aristóteles que se vuelve a recuperar como categoría académica primero y como modelo de gobierno bastante después.

Pero en la reaparición práctica, que se produce bajo el imperio del racionalismo filosófico y en el auge de las ideas liberales, ni el pueblo significaba lo mismo, ni el contenido del término era similar.

Pueblo fue entonces, para efectos políticos, sinónimo del conjunto de personas que podían participar en el gobierno, pero quienes podían hacerlo, quienes acreditaban ese interés que les daba cabida en esa estimación de igualdad no fueron todos los hombres libres que se consideraban naturales de la comunidad, sino aquellos mayores de determinada edad y con un nivel de ingresos o con una riqueza bastante que les permitía decir que el interés que ellos ponían en un buen gobierno podía medirse porque, de tomar decisiones equivocadas iban a perder lo que en su vida o en su herencia familiar habían logrado. Quienes no tenían ni esa riqueza ni esos ingresos no calificaban para participar

en el gobierno de la sociedad y para los efectos reales no eran sujetos de decisión en el sistema.

La lucha entonces se comenzó a dar para que dentro del término pueblo y dentro de la posibilidad de participar en el gobierno de la comunidad, se abriera el campo a otras personas que no tenían esa riqueza. Se señaló entonces que para acceder a este escalón había que tener una determinada cultura o educación. Con un mínimo se podía reclamar el derecho de una decisión responsable y, por lo mismo, de un compromiso real con las decisiones que se adoptara o se propusiera a los demás. Quienes no alcanzaban ese mínimo de cultura o educación o no tenían esa riqueza, no eran parte del pueblo con significación política decisoria.

Poco a poco se fue dejando de lado esas barreras y se estimó que forman parte del pueblo y tienen capacidad de participar en el gobierno y sus decisiones todas las personas mayores de una determinada edad, pertenecientes a cualquier sexo y sin ningún criterio de discriminación que no sea el de estar comprometido con la vida futura de la comunidad. Por ello, a los extranjeros, a quienes antes por razones inicialmente religiosas (sus dioses no estaban en la ciudad) se negaba el acceso a las decisiones políticas, se les abrió la posibilidad de participar en ellas demostrado el interés por el Estado a través de la vía de la nacionalización.

Hoy día podemos decir que el sistema democrático es el sistema de gobierno donde las decisiones sobre la marcha de la comunidad las toma el pueblo entendido como todos los habitantes con edad suficiente que forman parte de la sociedad.

Esta modificación expresa la igualdad básica en que los seres humanos se estiman el día de hoy, más allá de los diversos grados de fortuna o ubicación en el mapa social o cultural de una nación y la consecuencia lógica de tener el mismo derecho a decidir el destino de la colectividad.

Pero la segunda modificación, conceptualmente tan importante como la primera, fue que el pueblo estaba formado por seres humanos que tenían su propia individualidad y sus propios derechos que no venían otorgados por el Estado sino por la naturaleza misma. De esta forma, cualquier gobierno encontraba los límites de esa dignidad que no se podía vulnerar. Incluso el gobierno de la mayoría encontraba esos límites.

Al proclamar los derechos de cada persona, se pone una barrera a la acción del gobierno. No se puede traspasar esos derechos sin desfigurarse al sistema. La democracia es así, en la edad moderna, un sistema de

gobierno de seres humanos que se autoperciben dignos e iguales.

La reaparición de la democracia se hace en conjunto con la aparición de las cartas de derechos, de las declaraciones de las condiciones mínimas que se exigen respetar para la vigencia de la vida con condición de humana.

Las constituciones, no sólo son instrumentos de asignación de competencias para los detentadores del poder, sino son la expresión de la concesión de un poder limitado a los gobernantes. Limitado por esa dignidad y esos derechos que no pueden desconocer y contra los cuales no pueden atentar.

La preocupación de los constituyentes y de los hombres públicos americanos se centró en evitar que la mayoría pudiera reemplazar al capricho o a la arbitrariedad de los gobernantes absolutos, sin ningún respeto por la persona. En ese sentido es importante recordar la frase de Alexander Hamilton en "El Federalista" que señala que una Nación, luego de liberarse de la opresión de los gobernantes extranjeros debe de estar muy atenta para no caer en la dictadura de las mayorías.

La voluntad del gobernante absoluto, no es entonces reemplazada por la voluntad de un gobernante elegido por una mayoría que también puede actuar con criterio absolutista, sino que es referida al respeto a esos derechos fundamentales de la persona. Esos derechos son el límite y su remoción no depende del Estado, el que siempre debe de atender con respeto esas capacidades del ser humano.

La democracia es incompatible con el gobierno absoluto, cualquiera sea su titular.

La democracia moderna no sólo es, entonces, el gobierno del pueblo expresado a través de la mayoría de entre los iguales, sino que es el gobierno del pueblo, asumida como sociedad de personas humanas con derechos básicos inalienables, expresado por una mayoría de entre los iguales y con el límite fijado por el respeto a esos derechos. En el gobierno democrático, el pueblo en general, la sociedad que vive en ese territorio, tanto la mayoría como la minoría, deben de mantener como consecuencia de su aplicación, esa condición que no es posible alterar con normas que conviertan en inferiores a un grupo y en superiores a los demás. La igualdad no sólo debe de estar presente en el momento en que se adopta una decisión, sino que en la democracia esa igualdad debe de ser una vocación permanente.

Para que el gobierno del pueblo se produzca con estas características, deben de cumplirse una serie de reglas que garanticen que ello suceda y que aseguren que no se trata de una suplantación de una persona o de un grupo de personas que se arroga la voz del pueblo o que lo desfigure cercenando sus derechos esenciales hasta convertirlo en un grupo de seres sin libertad y sometidos.

Esas reglas son las que constituyen el sistema democrático y las que nos hacen reconocer si en verdad estamos o no en una democracia.

II- Los valores de la democracia.

La organización democrática conlleva la asunción básica de cuatro principios que deben de plasmarse en su normativa, los mismos que reflejan los presupuestos básicos de este sistema. Ello son el principio de la igualdad, el de la libertad, el del pluralismo y el de la tolerancia.

Los dos primeros hacen a la dignidad del ser humano. Ya hemos visto que la democracia moderna es inescindible del reconocimiento del hombre por su propio valor.

La igualdad de los seres humanos en lo fundamental es uno de los presupuestos básicos de la democracia porque hace que todos tengamos el mismo derecho de participar en el gobierno común. Las diferencias que existen en relación a la religión, al sexo, a la cultura, a la riqueza entre los seres humanos no resultan relevantes para los miembros de una comunidad política. Las diferencias que se asumen importantes en este momento son las relativas a la pertenencia a la misma comunidad, vale decir al haber nacido en ella o al haberse naturalizado, vale decir el comprometer el ser humano su destino con esa sociedad. Quienes forman parte de la misma tienen el derecho igual de participar en la decisión sobre su destino.

Esta igualdad se ha ido conquistando paulatinamente y ha dado lugar, como lo señalara Thomas Paine, a luchas, guerras civiles y secesiones cuando era desconocida a una porción de personas que vivían en un territorio y a quienes, al ser tratadas como inferiores, se les desconocía también su derecho a la libertad.

La participación política en búsqueda de esa igualdad ha sido el sendero por el que se ha enrumado la democracia. Como se ha visto, se fueron paulatinamente derogando las diferencias en razón de la

riqueza, de la raza, de la cultura y del sexo.

La igualdad en la democracia lleva a que se persista en una constante búsqueda de la mayor participación de los miembros de la comunidad en las decisiones políticas, no limitándose a aceptar el voto como la única expresión de esta participación.

El segundo principio es el de la libertad. La democracia tiene que respetar esta característica esencial del ser humano. Los límites a la libertad sólo pueden imponerse en razón de la convivencia mutua. El ser humano siempre debe de mantener en la sociedad las condiciones para su desarrollo individual. Esto implica el reconocimiento de un campo de acción en el que el Estado no puede inmiscuirse. En la democracia se estima que la libertad del ser humano no le es concedida por el Estado, sino que sólo le es reconocida por este. Ello hace que el Estado no pueda pretender cancelarlas, porque al no darlas u otorgarlas, no puede quitarlas.

En América, buena parte de las constituciones recoge expresamente este principio. La superioridad de la persona humana está, por ejemplo, fraseada directamente en la Constitución del Perú de 1979, o en la de El Salvador de 1983. El Estado, se señala, está orientado a la promoción de la persona humana que deviene en el fin supremo de la sociedad.

El tercer principio, concordante con los dos anteriores, es el del pluralismo. Si los hombres son libres para elucubrar cualquier pensamiento y son iguales entre sí, debe de entenderse que se van a producir en su seno distintos pareceres y se van a suscitar diferentes intereses. Van a actuar, asimismo, de distinta manera. El único límite que se puede fijar es precisamente el de la paz social. Estas diferencias no pueden estimarse como perniciosas o inconvenientes. Es más, una sociedad democrática se reconoce por la diversidad de planteamientos y su libre discusión.

El cuarto principio es el de la tolerancia. Una sociedad democrática tiene que ser una sociedad pluralista donde el dogmatismo esté proscrito. El dogmatismo, la intolerancia se sustenta en la presunción que uno de los intereses es superior al del resto, que quien promueve un tipo de pensamiento tiene una superioridad sobre los demás que hace que se pueda prescindir o sojuzgar a los disidentes. Eso es impropio de una democracia, donde al ser todos iguales tienen el mismo derecho de ser oídos y de cotejar con el resto de la comunidad, que es titular del poder, sus puntos de vista y sus propuestas.

III- ¿Diversas democracias? La democracia directa y la democracia representativa.

Se dice que hay democracia directa cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurre personalmente a tomar las decisiones políticas. Ese era el sistema que imperaba en la antigua Atenas. Aunque no es cierto que a ella concurriera la mayor parte de los habitantes de esa ciudad-estado, si es verdad que a dicha asamblea podían asistir todos los que quisieran.

Ese sistema resulta imposible de aplicar en las formaciones estatales actuales y aún es difícil de imaginar en las poblaciones más pequeñas. No solamente por el número de habitantes, sino porque la complejidad de la vida actual no concede a las personas el tiempo suficiente para poder consagrarse al gobierno de la comunidad que es una ocupación exigente.

En la Grecia de la que hablamos, el gran número de esclavos permitía que muchas de las faenas las realizaran estas personas mientras que sus amos, a los que se consideraba el pueblo y con lo que se consideraba satisfecha la exigencia democrática, concurrían al ágora a informarse, debatir y decidir.

La democracia moderna deja entonces al pueblo las grandes decisiones y establece un sistema de representación para que, en su nombre, un equipo de personas que él designa en una asamblea, o en un acto que hace sus veces como es la votación general, adopte otras decisiones o realice otros nombramientos de autoridades y gobierne la comunidad.

Los elegidos de acuerdo a las normas democráticas representan al pueblo en las tareas de gobierno (las autoridades del poder ejecutivo), o en el debate mismo (los parlamentarios). Los designados por quienes recibieron el encargo de hacerlo como consecuencia de la primera elección, representan también al pueblo en las distintas funciones que se les encomienda desempeñar.

Es el caso de los jueces que son normalmente nombrados por procedimientos en los que intervienen los miembros de los poderes elegidos, o el Defensor del Pueblo, que es designado por el Congreso. Los son también los miembros de los organismos electorales que a su vez son designados por quienes tampoco fueron elegidos, sino designados a su vez.

Pero hay que reparar que la representación del pueblo en la democracia moderna no significa el

cumplimiento inexorable de la voluntad de la mayoría. La voluntad del pueblo, que es más que la mayoría contingente, es la que se expresa en las competencias y en los límites constitucionales, es la que se expresa en las cartas de derechos y en los principios de protección de la persona que consagra el sistema.

La democracia es un sistema en que, porque el gobierno lo ejercen seres humanos y se gobierna a seres humanos, se le acuerda un lugar importante a la razón, porque esta es la característica que hace especialmente diferente a la persona del resto del mundo animado. Esta razón tiene su lugar en la estructura del gobierno, y así como hay encargados de llevar adelante la voz de los más, (y estos son los órganos denominados políticos del poder, Ejecutivo y Legislativo), hay encargados de cuidar que la razón presida los actos de todos. Estos son los órganos jurisdiccionales.

Pero además de la democracia representativa, que es como se ha desarrollado la democracia moderna, se ha hablado, por parte de sus críticos que esta es sólo una democracia formal y que el pueblo en realidad no tiene ningún poder, el que es ejercido o por los ricos, o por las castas o las diversas oligarquías.

Se ha señalado que el voto es sólo una formalidad que sirve para esconder una dominación similar a la dominación que ejercieron antaño la realeza y la nobleza. Con el alegado propósito de modificar esa situación que denunciaban, con el pretexto de profundizar la democracia es que se incluyeron los sistemas de las democracias populares, las democracias económicas o las democracias sociales u otras especies como la democracia de participación plena.

En realidad, han sido los gobiernos que han pretendido minimizar el voto popular y su dependencia de la titularidad del poder popular, independizándose a su vez de todo control real, los que han auspiciado este tipo de inventos. En realidad, se pretendía democracia económica en las fábricas, pero se restaba posibilidad de decisión política en la colectividad. Se decía fomentar la democracia en los pequeños núcleos sociales, pero se negaba la democracia en el Estado, se alegaba que se buscaba una participación en todas las decisiones del quehacer político, pero se impedía que la ciudadanía participara en las grandes disyuntivas.

La historia ha demostrado que la democracia sin apellidos es un paso importante que ha de custodiarse contra pretendidos avances que la han desfigurado y, utilizando la magia del término democracia y pretendiendo

que se profundizaba en su contenido, le han quitado lo esencial. Todos los logros se pueden adquirir como consecuencia de la democracia política. A través de sus métodos se puede lograr la mejor disposición en la rama social o económica. No es necesario que se cancele aquella para que se insinúe esta.

IV. La legitimación que hoy presta la democracia.

La democracia es el único sistema de gobierno legitimado para gobernar sociedades libres. Los demás sistemas no prestan esta legitimación. La democracia es, como quería el profesor italiano Guglielmo Ferrero en su importante obra "El Poder", escrita en la entreguerra, el único sistema que explica racionalmente la "odiosa" diferencia de por qué unos mandan y los otros obedecen, sin que nadie pueda sentirse lesionado.

En un mundo donde no se acepta la superioridad de unos seres humanos sobre otros, la democracia explica esa función de mando sin lesión de la autoestima de quienes obedecen.

La democracia expresa así, mejor que cualquier otro, el criterio que sobre sí mismos tienen los seres humanos.

Es por eso que casi todos los regímenes del mundo occidental en este siglo han pretendido ser una democracia, reduciendo el término sólo a una asociación de cualquier tipo entre el gobierno y las mayorías, fingiendo muchas veces esa conexión.

Así tenemos que regímenes absolutamente dictatoriales como los de Somoza en Nicaragua o el de Stroessner en Paraguay, recurrieron al expediente de una "legitimación" eleccionaria en parodias de comicios en los que siempre salían triunfantes. Es obvio que aunque aquí hubiera una elección se podía señalar que no había una democracia. Ese es el mismo camino que está hoy día transitando el Perú de Fujimori y cuyos primeros síntomas aparecen marcándose en otras naciones del hemisferio.

Ningún otro sistema atiende tan bien a las características de libertad igualdad y dignidad del ser humano. La pretensión de las dictaduras, de gobernar las naciones basándose en una supuesta superioridad

de los dictadores, o de las instituciones militares que les dan sustento, de gobernar sobre el entendido que están mejor preparados que el resto de la sociedad para hacerlo, no tiene hoy ningún asiento en la razón. Por ello, los golpes de estado en las naciones occidentales se disfrazan, esconden un uso abusivo del poder detrás de una fachada democrática en la que hay aparentes elecciones y se dice que existe división de poderes, sumisión a las leyes y sentencias de los jueces, respeto a los derechos humanos, pero en donde la práctica del poder dista mucho de esa realidad.

V. La forma para la adopción de las decisiones en la democracia. La regla de las mayorías.

Cada sistema de gobierno tiene su forma de tomar decisiones. En la teocracia, el que ejerce el gobierno y toma las decisiones es el sacerdote, en la dictadura el que se alza con el poder, en la plutocracia los que tienen

el dinero y así. En la democracia tiene que ser el pueblo, pero como el pueblo por sí no tiene voluntad ya que es una conformación plural con un sin fin de voluntades, la expresión de su sentir concreto en un momento determinado, la decisión de gobierno que adopta, se conforma consultándole a todos

acerca de lo que se debe de hacer desde el gobierno. Cuando no hay acuerdo, cuando hay distintos pareceres, se entiende que lo que ha de hacerse es lo que señala la mayoría, pero esta es sólo una regla procesal, no una carta franca para que pueda hacerse lo que se quiera a expensas de los que en un momento determinado quedan en minoría.

En el sistema democrático debe de iniciarse el proceso de toma de decisiones auspiciando la participación más abierta posible de los componentes de la sociedad. Debe de buscarse el consenso, el acuerdo que exprese lo más ampliamente posible la voluntad concordante de los más, de todos. Si ese acuerdo no se presenta, y es posible que así sea en una multitud de casos, entonces se debe de proceder a la votación, pero esta debe de producirse después que todos hayan tenido la posibilidad de participar y de expresar sus puntos de vista.

VI. Los límites del poder en la democracia.

"... La democracia es el único sistema de gobierno legitimado para gobernar sociedades libres, los demás sistemas no prestan esa legitimación..."

En la democracia moderna, ni el poder de las mayorías es omnímodo. Hasta este poder, como hemos visto, tiene los límites que marca la dignidad del ser humano. Pero con mayor razón lo es el poder delegado. En los sistemas democráticos, el pueblo delega a los gobernantes una parte del poder, parte que está definida por el documento constitucional. No entrega más poder que ese y por ello le pone límites. Por lo demás, el sistema democrático no otorga todo el poder a una sola persona, sino que lo reparte entre varias. Sabe que la reunión del poder en una sola mano puede provocar abuso. Sabe el ser humano racional que crea este sistema, que esa concentración sólo puede traer perjuicio a los gobernados en razón de la natural tentación que sienten los seres humanos de ejercerlo expansivamente. Por ello la democracia pone distinto tipo de límites. Estos límites son de distinta naturaleza: temporal, material, procedimental, personal, territorial.

A.- Los límites temporales.

Los límites temporales fijan un lapso durante el cual se va a ejercer el poder. Este límite tiene una doble razón de ser. La primera es la de dejar en el pueblo la posibilidad de cambiar al gobernante en el caso que considere que su actuación no se desarrolla conforme a sus intereses o a su preferencia. Si el pueblo elige a una persona que lo defrauda, ya sea porque no cumple con lo ofrecido, ya porque puesto ante las dificultades del ejercicio del poder, no da la talla, siempre tiene la posibilidad de modificar esa decisión en un lapso relativamente breve. Un poder ilimitado en el tiempo, o de muy larga duración, impediría que el pueblo pueda enmendar rumbos en el caso del yerro en la elección.

La determinación de períodos de ejercicio del mando obliga a quienes trabajan en el campo político a mantener una relación con los ciudadanos y busca impedir un divorcio entre la clase política y la sociedad. Quien quiera continuar en el cargo no debe de perder ese contacto so pena de no resultar favorecido por la expresión democrática en el siguiente proceso.

Por otra parte, la prolongación excesiva en el poder por parte de un gobernante, hace incubar la ilusión que no será requerido para que de cuenta del ejercicio del poder que se le confirió. Un poder limitado en el tiempo anuncia a quienes han recibido esas capacidades de determinación en la vida colectiva, que se le tomará cuentas, cuando ya no estén premunidos de la protección que brinda el ejercicio del cargo público. Este plazo y esta perspectiva ayuda a que quienes ejercen el poder lo hagan de mejor manera.

Es por ello que la posibilidad de cambiar de gobernante o de mandatario que se le da al pueblo, debe de ser real y no solamente aparente. Esto quiere decir que las elecciones deben de permitir que ese cambio se produzca y que no sean una farsa que maneja quien se halla en ese momento en el poder y quiere perpetuarse en el mismo. Cuando se devuelve la capacidad de decidir, debe de devolverse plenamente.

Por otra parte, el límite temporal se fija a las autoridades de los poderes políticos, tanto las del Ejecutivo, cuanto las del Legislativo. También fijan un término para otras autoridades como las del defensor del Pueblo o las de los supervisores de la Banca u otras funciones importantes en la estructura del Estado. En el caso del Poder Judicial, muchas constituciones otorgan un período indefinido a sus miembros con el propósito de garantizarles una independencia plena de quienes ostentan los poderes políticos y para evitar que esa dependencia en la reelección o la determinación de un nuevo mandato pueda influir negativamente en su actuación. En otros países, como en Costa Rica, se arbitran términos pero se hace muy exigente la condición para la remoción de los magistrados.

Los períodos se fijan atendiendo a las posibilidades de llegar a realizaciones concretas y a realizar obra por parte de los gobernantes o de los demás representantes o autoridades y a impedir que su longevidad pueda llevar a la tentación de la corrupción en quienes lo ejercen. Asimismo apunta a permitir que el pueblo pueda pronunciarse sobre la forma como se ejerce el poder del que es titular.

B.- Los límites materiales.

Estos están referidos al contenido de las disposiciones. Como se ha señalado, en una democracia hay normas que están al margen del sistema y son aquellas que desconocen la dignidad del ser humano, las que ponen en inferioridad a las personas con relación a otras o las que consagran la superioridad de un grupo o una sola persona.

En una democracia no caben tampoco las normas que desfiguran el sistema. Una que lleve a la concentración del poder o a la ausencia de responsabilidad por parte de los gobernantes por el ejercicio que hacen del mismo, no puede considerarse integrante del sistema democrático. Ningún gobernante, ni la mayoría total puede alterar estos principios y pretender que valgan como propios de una democracia.

En el momento en que se comiencen a desarrollar en la sociedad, el sistema habrá dejado de ser democrático.

Como consecuencia de la doctrina de la titularidad del poder en el pueblo, la democracia transfiere a los gobernantes o representantes un poder específico. No les transfiere un poder omnímodo, sino un poder tasado. Así como el principio de libertad es el que rige el derecho de las personas, así el principio que rige la actividad de los órganos del poder público es el de la competencia. Vale decir, que nadie puede ejercer más poder del que le ha sido acordado por las leyes. Si alguna persona que pretende actuar en nombre del Estado democrático realiza un acto fuera de esas atribuciones que le han sido conferidas, ese acto resulta ser nulo y no obliga al Estado ni a las personas.

Esa determinación de competencias lleva a que se acuerden las mismas a distintas personas o grupos de personas. Siempre se trata de evitar la concentración del poder, que fue estimada por los clásicos como el principal peligro para la buena marcha de la sociedad. Es por ello que desde la reaparición democrática se habló de dividir el poder entre diversos actores. Al rey se le dejó el ejercicio del Poder Ejecutivo y al pueblo, tal como se entendió pueblo en ese momento, se le encargó el poder legislativo. Posteriormente, con la reunión del poder en el pueblo, de donde surgían todos los poderes del Estado, se imaginaron nuevas formas de encargar a distintos grupos diversas cuotas de poder. Ninguno de ellos, precisamente por eso, puede traspasar esas fronteras, esos límites que se fijan.

C.- Los límites procedimentales.

Para evitar el desborde de las pasiones propias del ser humano y para favorecer el imperio de la razón, el sistema democrático ha imaginado una serie de límites procedimentales, de tal forma que su cumplimiento garantice un margen de reflexión por parte de los actores políticos y un espacio para la participación de la comunidad en la decisión que se pretende adoptar.

Estos límites procedimentales están referidos a las formas que se deben de satisfacer para que se considere que una decisión del estado ha sido bien adoptada y que se ha atendido a un período de discusión o de reflexión.

En materia de adopción de normas de obligatorio cumplimiento, la democracia exige que las discusiones sean públicas, que se presenten los proyectos o ideas que quieren convertirse en leyes y que se pongan en conocimiento de la colectividad para que pueda opinar sobre aquello que sus representantes están calibrando,

con lo cual, a través de la pluralidad de agentes e intereses harán conocer sus opiniones y permitirán mejores elementos de juicio a los representantes y un sopesamiento más preciso de los intereses que les toca arbitrar.

Esos mismos límites se ponen sobre las decisiones que va a tomar el Poder Ejecutivo, donde se pide o una reunión de consejo de ministros, o la emisión de un dictamen por parte de algún asesor, o cualquier otra medida que garantice que no es el arbitrio el que origina la norma o la decisión. Igual en el caso del Poder Judicial y de los demás órganos de rango constitucional o de los poderes del estado.

D.- Los límites numéricos.

Como se ha dicho, la democracia trata de lograr la mayor participación de los miembros de la comunidad no sólo en la adopción de la decisión, sino también en el proceso previo que conduce a esa decisión.

Hay ciertos puntos clave en que se requiere más que otros garantizar un consenso, una confluencia de pareceres que evite que quien ha conseguido una mayoría en un momento determinado, aborde esos puntos centrales con un criterio unilateral y prescindente del de los demás miembros de la colectividad. En esos puntos la democracia y las constituciones exigen mayorías calificadas que impiden que se pueda aprovechar de una coyuntura para convertirla en una estructura. También se exige estas mayorías cuando se trata de designar a funcionarios que desarrollaran tareas especiales en la estructura del Estado, como el Defensor del Pueblo, o los funcionarios de los organismos supervisores de la Banca o los funcionarios del Banco central, etc. De la misma forma, para evitar que se proceda con abuso y criterio partidario, se exige mayoría calificada cuando se juzga la actuación de uno de los miembros aforados, como por ejemplo, el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de los diputados. Por eso se exigen mayorías de dos tercios, de tres cuartos, etc., con el propósito de buscar diálogo y consenso.

E.- Los límites personales.

La democracia trata que las personas roten en el ejercicio de las funciones públicas y que nadie resulte sintiéndose indispensable en el ejercicio del poder del estado. En la antigüedad, muchos de los cargos en la democracia se asignaban por sorteo puesto que se estimaba que todos los ciudadanos estaban en posibilidad de desempeñar un cargo público. Además, ese encargo se confería por corto tiempo.

La tentación de quien ejerce el poder de seguir manteniéndolo es grande. Loewenstein nos habla del carácter demoníaco del poder que hace que las personas que lo han ejercido traten de prolongar su ejercicio o de recuperarlo cuando lo han perdido. De hecho, poder hacer que las cosas pasen de la forma como uno cree buena o conveniente, aun cuando no hubiera ningún propósito subalterno, cautiva a muchísimas personas, especialmente las que se dedican a la actividad pública.

En realidad, la prolongación en el ejercicio del poder es normalmente buscada por el ser humano y, como al decir de Terencio, nada de lo que es humano puede ser extraño, la democracia busca que esa tendencia no pueda degenerar, consignando para ello límites institucionales. La reelección inmediata del Presidente de la República, es vedada en varios países que estiman que con una sola vez de ejercicio en el poder es suficiente (Costa Rica, Ecuador, Colombia, Guatemala, México). En otras constituciones se establece que quien en el momento de la elección ejerce el mando no puede participar como candidato para un nuevo período inmediato (Perú en su Constitución de 1979, Chile, Uruguay). Otras constituciones han definido un plazo mayor, como sucedió con la Constitución venezolana de 1961 que fijó en dos períodos el término en el cual quien había ejercido previamente la presidencia no se encontraba apto para postular. Desafortunadamente, en otras reformas recientes se ha dado paso a la reelección inmediata en nuestros países (Argentina, Brasil, Perú en el documento que Fujimori ha hecho aprobar en 1993, Venezuela en la Carta de 1999).

Estos límites personales acompañan también a quienes ejercen poder o están muy cercanos a quien ejerce el poder en el momento de la elección. Los familiares en primer, segundo o tercer grado normalmente están vedados de participar como candidatos en los comicios. La razón es la de evitar la tentación de una parcialidad impropia que desdibujaría el equilibrio que debe presidir el proceso de selección democrática.

Los límites personales son también consignados en determinadas circunstancias a los parlamentarios o a quienes apuntan a integrar el poder judicial. En Costa Rica, por ejemplo, los diputados no pueden ser reelectos

para el siguiente período parlamentario a aquel que están culminando. Debe de transcurrir por lo menos un período para que pueda volver a postularse quien ha sido representante. En México no pueden postularse nunca más para esa posición.

En el Poder Judicial, se busca evitar el nepotismo y se establece, normalmente, que quienes tienen entre sí determinado parentesco no puedan acceder a los cargos judiciales mientras que la persona que previamente ocupa el cargo, lo mantenga.

F- Los límites territoriales.

En la democracia moderna se ha establecido una división no sólo en razón de las funciones, sino también en razón de las circunscripciones territoriales con el propósito de permitir una más cercana participación en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos de un Estado.

Por eso se han repartido las competencias y se encomiendan determinadas tareas al gobierno central y otras se encargan a las autoridades regionales o municipales. Así se fijan una serie de límites de índole territorial que hacen que los actos desarrollados por autoridades fuera de su circunscripción no sean

estimados como válidos y sean, por el contrario, rechazados por el ordenamiento jurídico.

VI. La Democracia y la Responsabilidad en el uso del poder.

Precisamente porque el poder en la Democracia no corresponde a quien lo ostenta, sino que le es delegado por el pueblo, quien lo ejerce debe de responder ante el mismo por el uso que le está dando.

Así como en las épocas de la monarquía absoluta los reyes debían de encerrarse con Dios en su conciencia y darle cuenta de las acciones que tomaban en ejercicio de esa atribución que la divinidad les había conferido, así como en las aristocracias o en las oligarquías quienes mandan tienen que dar cuenta al grupo que lo sustenta en el poder, sea una junta de nobles o un conjunto de

“... La democracia trata que las personas roten en el ejercicio de las funciones públicas y que nadie resulte sintiéndose indispensable en el ejercicio del poder del estado .”

militares, según el caso, así en la democracia el gobernante debe de responder por el uso del poder a la sociedad que se lo confiere.

La responsabilidad puede ser o una política o una personal. La política se exige a través de los mecanismos políticos y está fundamentalmente referida a la continuidad o no en el cargo de la persona que está en el entredicho. La censura ministerial, por ejemplo, es un mecanismo institucional de responsabilidad política. En este caso, ejercido por los miembros de la cámara de representantes. La revocatoria es el mecanismo ejercido por el propio pueblo. En ambos casos, lo que se busca es impedir la continuación de quien fue una vez elegido o designado en el desempeño del cargo.

Otra forma de ofrecer responsabilidad política es a través de los procesos electorales. Quienes se postulan para un nuevo período, en los casos en que resulta posible, o los partidos que se postulan para continuar con la tarea del gobernante precedente, han de dar cuenta a la ciudadanía de lo que se hizo desde el poder. De esta forma, si la ciudadanía no se encuentra conforme, ejercerá su derecho alejando de esa función a la persona o al partido o grupo que lo estuvo ostentando merced a una elección previa.

En cuanto a la responsabilidad personal, la democracia diseña una serie de procesos que, por una parte impiden la exposición a la venganza por parte de gobernados que por no haber sido favorecidos por las decisiones del gobernante, quieran buscar revancha. Pero por otra parte, buscan dar al gobernado la posibilidad de confrontar a quien ha detentado poder sin temor a la represalia.

En la antigüedad existía el juicio de residencia, que era aquel al que se debían someter quienes habían ejercido el poder y que antes de abandonar el virreynato en donde habían ejercido debían de responder por sus actos y levantar las acusaciones que en su contra se formularan.

La acusación constitucional o "impeachment", cumple esa función. Exige un procedimiento especial, dentro de lo que hemos visto que son los límites en el ejercicio del poder por parte de quienes lo van a juzgar, y requiere también mayorías especiales para impedir que las mayorías que de ese momento actúen sin cura de la justicia.

Uno de los problemas más serios que confronta la democracia en la América Latina es, precisamente, la lejanía en que siente el ciudadano común y corriente se

genera una vez que se ha elegido a una persona para determinado cargo. La acusación más frecuente es que no vuelve a tomar contacto con la población hasta que se acerca el siguiente proceso electoral. Esto no se da en los países con circunscripciones uninominales en donde el congresista debe de mantener muy estrecho ese contacto. De hecho, los parlamentarios de los Estados Unidos, por ejemplo, tienen una estructura de comunicación permanente con sus electores y de interrelación constante. Eso falta en otras latitudes de nuestro hemisferio.

En realidad, la democracia en América Latina debe de buscar en el futuro algunos remedios que hagan que los gobernantes deban de confrontar con mayor asiduidad un diálogo con los representados. Esto es especialmente importante en las naciones en que, por efectos de las elecciones plurinominales no hay un directo correlato con el personaje que está en el poder.

VII.- La ciudadanía como requisito para el ejercicio de la democracia.

En la democracia se requiere que la población participe en la determinación del destino de la comunidad. Siendo el pueblo el titular del poder debe de participar en las decisiones importantes que atañen a su marcha. La titularidad del poder hace posar sobre las personas que conforman el estado democrático, una responsabilidad de la que se pueden eximir los súbditos de una monarquía o los vasallos de una dictadura. En estos sistemas hay quien decide por todos basándose, como se ha dicho, en una pretendida superioridad que excluye a todos los demás miembros de la sociedad en razón del supuestamente inferior valor de sus opiniones. En la democracia, esta actitud no es posible.

El hombre tiene que estar involucrado con el destino de la sociedad. Es por ello que una tarea fundamental del sistema ha de ser la de la educación ciudadana. La de la enseñanza a la sociedad acerca de sus valores y de la importancia que tiene para la comunidad que el individuo se convierta en ciudadano. Que las decisiones que promueva o que asuma las impulse sobre la base de una estimación de la conveniencia para el conjunto. Que entienda que lo que suceda en la sociedad tendrá una repercusión sobre su propia persona y que no se puede desarrollar en el largo plazo ni no se busca concordantemente el desarrollo de la nación en la que se vive.

La democracia requiere la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Pero esa participación debe de apuntar a ser lo más ilustrada posible. Ello, por

cierto, no implica que todos los habitantes de una nación puedan estar pendientes y capacitándose permanentemente y de forma especial en el manejo de los asuntos públicos, pero sí conlleva la necesidad de un grado importante de compromiso de las personas que viven en una nación y cuyas decisiones van a influir en la marcha de la comunidad y, como consecuencia de ello, en la suya propia. Importante no significa inmenso, implica sí, identificación, responsabilidad.

No hay que olvidar que los griegos rechazaban a quienes se encerraban en sí mismos y se sentían al margen de los negocios de la comunidad. A ellos les depararon el vocablo de “idiotes”, que quiere decir el que sólo se preocupa de sí mismo. Similar cosa pasó en la Roma republicana donde quien tenía esa actitud era conocido como “imbecilitas”. La significación peyorativa que esos términos hasta hoy día conllevan, nos dice bien a las claras de la importancia que para la vigencia del sistema tiene la participación responsable de la persona en la toma de decisiones públicas.

IX. Los nuevos elementos para promover mayor participación: la revocatoria, la iniciativa en la formación de leyes, el referéndum.

Debido a la sensación de desinterés en la cosa pública que ha aflorado en muchos países en los años recientes donde los niveles de votación han bajado de manera sensible y donde se ha percibido un desinterés y una abulia con respecto a la cosa pública, se ha comenzado a hablar de mecanismos que permitan interesar más al ciudadano en el proceso político y que lo aleje de la idea que sólo participa en la democracia una vez cada cuatro o cinco años cuando elige autoridades. De esta forma se alerta también a los elegidos que deben de mantener un mayor contacto con sus electores y con la sociedad en general.

Tres son los principales institutos que se han arbitrado para lo que se ha llamado la profundización de la democracia: la revocatoria del mandato, la iniciativa en la formación de leyes y el referéndum.

A.- La revocatoria del mandato.

Mediante este sistema, el pueblo puede acortar la duración del mandato que se le confirió a la persona que se eligió para acceder a una determinada posición. Por ejemplo, un alcalde. Si se le eligió para un periodo de cuatro años pero su gestión es considerada desfavorablemente por la comunidad, esta puede revocar ese mandato a través de una nueva consulta popular. Si el Alcalde pierde, entonces deberá dejar el cargo.

Este sistema es relativamente sencillo cuando se trata de elecciones uninominales. Puede funcionar también en el caso de parlamentarios elegidos en distritos en los que se elige a uno por vez. Es bastante más complicado en los casos de elecciones plurinominales y en las que se pretende dar representación a las minorías.

Cuando se trata de un cargo uninominal no cabe duda que la mayoría que nombra puede revocar, pero cuando se trata de elección de varios y cuando algunos de esos varios no fueron elegidos por la mayoría sino por una de las minorías, entonces no se puede utilizar el mismo criterio. Si así fuese, la mayoría se daría maña para llamar a la revocatoria a todos sus adversarios y con ello concluir su mandato quedándose sin oposición. Es por ello que hay que ser muy cuidadosos en este caso y se debe de proceder de tal forma que la revocatoria no atente contra esta pluralidad. El mandato de un parlamentario que ha sido elegido en una votación por cifra repartidora sólo podría ser revocado si, sometido a un proceso de esta naturaleza, el parlamentario obtuviere menos votos y menor porcentaje de los que se necesitan para acceder al parlamento.

Como se ve, este sistema es bastante probable para los casos de elección uninominal, pero asaz más complicado para los casos de votación plurinominal y en sistemas con representación minoritaria.

B.- La iniciativa en la formación de leyes.

Desde que reapareció la democracia, la iniciativa para la formación de leyes recayó en quienes habían sido elegidos al Parlamento o quienes formaban parte del Poder Ejecutivo. Luego se amplió a los miembros del Poder Judicial en los temas de su competencia y a los demás funcionarios de rango constitucional en los temas que le eran propios. Sin embargo, el pueblo se mantenía al margen de una participación directa. Si sus inquietudes no eran recogidas por algún parlamentario, las mismas quedaban al margen de la consideración pública.

El sistema de iniciativa popular en la formación de leyes apunta a que los ciudadanos puedan obligar a sus representantes, al Congreso, a discutir algún proyecto en el que tienen especial interés. La regla general en la democracia representativa es que los propios diputados deben de estar al tanto y promover los temas que convienen a la comunidad, pero puede darse el caso que no se hayan dado cuenta de un tema concreto en el que parte del pueblo tenga un especial deseo se considere, o puede darse el caso también que habiéndose dado cuenta tengan un interés encontrado y deseen soslayar el punto. En este caso, el derecho de iniciativa

en la formación de leyes exige a los representantes atender a un mandato muy concreto que les formula el propio pueblo.

Este derecho, que es una de las expresiones de lo que se ha llamado la Democracia Participativa, no hace que la ley sea aprobada, pero sí que deba ser discutida, con lo que el debate, al seguirse los trámites respectivos, y desde que la sociedad se organiza para presentar la iniciativa, hace que la opinión pública tome partido sobre la propuesta y presione en uno u otro sentido a los representantes para que actúen en consecuencia al parecer de los electores.

El sistema de iniciativa popular se acuerda a un grupo de alguna forma representativo de la población. Se exige, comúnmente, un número importante de firmas para ponerlo en marcha.

C.- El referéndum.

El tercer remedio de la llamada democracia participativa, es el referéndum, que constituye un llamado directo a la población para que ejerza de manera inmediata y sin el tamiz de los representantes, el poder de decisión sobre un tema específico.

El referéndum puede plantearse para que el pueblo se pronuncie sobre un tema que todavía no es norma y se requiere la orientación concreta dada la trascendencia de la decisión que se va a adoptar, puede plantearse para la ratificación de una norma ya adoptada o adoptada en principio y sujeta a consulta por los órganos legislativos, o, finalmente, puede solicitarse para la desaprobación de las leyes o las normas que los representantes han aprobado como buenas.

En este tercer caso se trata de un control concreto e inmediato del accionar de los representantes elegidos. Consiste en el llamamiento a la población para que sea esta la que decida sobre la conveniencia o inconveniencia, sobre la bondad o el perjuicio que le puede causar a la comunidad determinadas leyes que son aprobadas por los órganos deliberativos, sea el Congreso, sea el gobierno regional o sea el municipio.

Debe quedar en claro que aquí no se trata de una discusión jurídica donde se analiza si la norma coincide o no con las leyes o disposiciones de mayor jerarquía. El debate en el referéndum se centra en la conveniencia o inconveniencia de la ley. Puede que sea jurídica. Puede que la norma caiga dentro del cono de proyección de la

norma superior, pero puede estimarse igualmente como inconveniente. Se trata entonces de una estimación política.

Para la activación del referéndum, las distintas constituciones fijan reglas. O pueden ser llamados por las autoridades, o pueden ser llamados por el pueblo o a instancias del pueblo previa satisfacción de algunos requisitos, como ser un número de adhesiones suficientemente representativo de la población.

X. La democracia como garantía de la paz social.

Uno de los más álgidos momentos en las sociedades ha sido históricamente el del cambio de grupo en el poder. La aparición de la democracia, con su referencia a la voluntad popular ha hecho posible que el cambio de un mandatario a otro no se produzca en medio de la violencia, sino ordenadamente. Parte de esa característica, como se verá cuando se trate el tema de la alternancia, está basada en que quien se aparta del poder sabe que podrá recuperarlo también pacíficamente en el futuro.

Esta ventaja, que no es poca, ha ayudado al desarrollo de las comunidades, y más allá del acierto o el desacierto de quienes han ostentado el poder, esta transferencia pacífica ha permitido inmensos espacios de paz en los que se han construido grandes naciones. De hecho, las épocas más prósperas de los países occidentales se han escenificado sobre las estructuras democráticas.

La democracia permite, en suma, una participación ordenada de la población donde todos los intereses pueden tener cabida y donde puede debatirse ampliamente acerca de la conveniencia o inconveniencia de los distintos postulados propuestos por diversas personas o grupos de personas, de tal manera que todos son parte del proceso político.

La democracia ha sido un sistema que, desde su reaparición asociada a los derechos de la persona humana ha ido ganando espacio en el concierto político de las naciones. Conforme la persona va descubriendo sus valores va alcanzando la convicción que es en este sistema en que el ser humano encuentra su mejor posibilidad de autogobierno.

Proteger este sistema es tarea de todos los ciudadanos de América que queremos seguir siendo tales: ciudadanos dignos y libres. **D&S**