

# *El significado de democracia en la Constitución*

Ramiro Valdivia Cano\*

Lex

\* Profesor de Ciencias Sociales, Abogado con los grados académicos de Master of Comparative Law y Doctor en Derecho Público. Vocal supremo, ex-miembro titular de la OCMA y ex-miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones. Docente universitario.

**E**l Art. 43° de la Constitución de 1993 define la República del Perú como democrática, social, independiente y soberana. Concordantemente, el inciso 17 del artículo 2°, y los artículos 31° y el 35° de esa Carta reconocen que toda persona tiene derecho de ser elegida y de elegir a sus representantes y a participar en la vida política del país en forma individual o a través de organizaciones políticas. Idealmente, democracia implica participación individual en la toma de decisiones que afectan la vida de todos. John Dewey, —el educador que transformó la visión negativa del liberalismo en una visión positiva del Estado, como impulsor de la libertad— concibe la democracia como una forma de vida y escribió que la piedra de toque de la democracia es la necesidad de la participación de todos en la formación de los valores que regulan la vida en comunidad. (DEWEY, John. “Democracy and Educational Administration,” en la revista *School and Society*, abril, 3 de 1937)

En la teoría clásica de la democracia, la participación popular es percibida como una oportunidad para el desarrollo individual: la

responsabilidad del gobierno de la propia conducta desarrolla la personalidad, la autoestima, la inteligencia, el criterio moral —en una palabra, la propia dignidad. Aun en el caso que un déspota benévolo pudiese gobernar en función del interés público, ese gobernante es rechazado por el demócrata clásico, porque el despotismo rechaza la participación ciudadana. Y no es superfluo preguntarse con John S. Mill sobre las repercusiones que puede tener la participación en psicología y en las facultades y conducta del ciudadano.

El argumento a favor de la participación ciudadana en los asuntos públicos no se basa en los resultados que alcance esa participación en democracia sino en un hecho trascendental: el involucrarse es esencial para el desarrollo integral de las capacidades humanas. Mill sostiene que el individuo puede conocer la verdad solamente descubriéndola por sí mismo.

Desde el punto de vista procesal, la participación popular es lograda a través del gobierno de la mayoría y el respeto por los derechos de las minorías. Autodesarrollo implica autogobierno. Y sólo puede lograrse el autogobierno estimulando la contribución de cada indi-

viduo al desarrollo de las políticas públicas y resolviendo los conflictos políticos con la aplicación de las reglas aceptadas por la mayoría. Las minorías que tuvieron la oportunidad de influir en la política, pero cuyos puntos de vista no han logrado el apoyo de la mayoría, aceptan las decisiones de las mayorías. En reciprocidad, las mayorías permiten a las minorías intentar abiertamente ganar para sus puntos de vista el apoyo de la mayoría. Las libertades de información y de prensa, las libertades de disentir y la de formar partidos de oposición u otras organizaciones son esenciales para garantizar la participación individual. La libertad de expresión es también necesaria para establecer cuáles son en realidad los puntos de vista de la mayoría.

La dignidad humana es, por lo tanto, el valor subyacente de la democracia. La persona humana — en virtud de su existencia desde el momento de la concepción— tiene el derecho a la vida, la libertad y la propiedad. El derecho natural que garantiza a cada individuo el goce de estos derechos es superior a cualquier otra norma humana. John Locke sostenía que aun en una comunidad en “estado natural” —es decir, en un mundo en el cual no hay gobierno— un individuo posee derechos inalienables a la vida, la libertad y a la propiedad. Locke quería decir que estos derechos son independientes de cualquier gobierno; no son otorgados al individuo por la constitución o por el Estado; y ningún Estado puede, legítimamente, arrebatarlos. (MILL, John Stuart. *Representative Government – Dutton*, Everyman’s Library. New York, 1979. Pág. 203)

Locke creía que el propósito básico del Estado es proteger la libertad individual. Los hombres conciertan un “contrato social” para establecer un gobierno que proteja sus derechos. Tácitamente, aceptan la existencia de un gobierno que los defienda de los ataques contra la vida, la libertad y la propiedad. Implícito en el contrato social y en la noción democrática de libertad es la afirmación que el gobierno y el control social sobre el individuo deben ser mantenidos en su nivel mínimo. Esta aceptación requiere la remoción de cualquier restricción externa, control y regulación de la conducta del individuo que no fuesen indispensables para asegurar la libertad de los otros ciudadanos. La libertad individual solo termina en el punto en el que comienza la libertad de los demás.

Más aun, desde que los gobiernos son establecidos por consentimiento de los gobernados para proteger la libertad individual, lógicamente se sigue que los gobiernos no pueden violar los derechos cuya protección es la razón de la existencia del Estado. Su autoridad es limitada. El último instrumento de Locke para la protección de la dignidad individual contra los abusos del poder es el derecho a la rebelión. Según Locke, cuando quiera que los gobiernos violan los derechos naturales de los gobernados, deslegitiman la autoridad de la que fueron investidos bajo los términos del contrato social.

Otro aspecto vital de la democracia clásica es la creencia en la igualdad de todos. Ya en la Declaración de Independencia de EE. UU. se expresa la convicción de que todos los hom-

bres son creados iguales; la igualdad de todos ante la ley, no obstante las circunstancias de cada sujeto. Nadie puede ser discriminado por su posición social, económica, credo o raza. Muchos pioneros de la democracia creyeron también en la igualdad política: la igualdad de oportunidades de los individuos para influir en la política pública. La igualdad política es expresada en el concepto de un hombre, un voto. Con el correr del tiempo, la noción de igualdad ha venido a incluir la igualdad de oportunidades en todos los aspectos de la vida: social, educativo y económico, tanto como en el político.

Roland Pennock afirma que el objetivo de la igualdad no es el mero reconocimiento de la dignidad de cada persona como tal, sino el de dotarla de la oportunidad —igual a la que se le garantiza a todos los demás— para proteger y promover sus intereses y para desarrollar sus poderes y su personalidad. (Citado en Chambers William, *Democracy Today*. Dodd, Mead, New York, 1962; pp 126-27)

Así, la noción de igualdad de oportunidades se ha extendido más allá de la vida política para incluir la educación, el empleo, la vivienda, la recreación y el acceso a las estructuras públicas. Cada persona tiene igual oportunidad para desarrollar sus capacidades individuales hasta donde lo permitan sus limitaciones naturales.

Hay que tener en cuenta, además, que el tradicional credo democrático siempre enfatizó la igualdad de oportunidades a la educación, a la riqueza y status y no a una igualdad absoluta. Thomas Jefferson reconoció una

natural aristocracia del talento, la ambición y la industria; y los demócratas liberales al igual que Jefferson han aceptado siempre la existencia de desigualdades que son producto del mérito y el trabajo individuales. La igualdad absoluta, o nivelación, no es parte de la teoría democrática liberal

La retórica actual enfatiza como componentes de la democracia la función que cumplen la participación ciudadana en la toma de decisiones, el gobierno de las mayorías, la protección de las minorías, los derechos individuales y la igualdad de oportunidades. Con todo, no hay académico o político que haya afirmado que todas esas condiciones se hayan dado en algún sistema político. No obstante, el pluralismo moderno busca reafirmar que las sociedades son democráticas en cuanto los individuos pueden influir en la política escogiendo entre elites que compiten en los procesos electorales. Las elecciones y los partidos permiten a los individuos seleccionar a sus líderes y evaluar su acción.

Mario Fernández Baeza, en el *Diccionario Electoral*, de Capel (IIDH), atribuye al concepto de pluralismo una doble acepción:

La verificación empírica de la existencia dentro de la sociedad de diversos intereses, organizaciones, estructuras sociales, valores y comportamientos que confluyen en el juego del poder político con distintas capacidades; y

Una visión normativa tolerante de esa realidad social que le otorga un carácter democrático, en la medida en que la vida

en comunidad resulta de la confluencia regulada de diversas visiones sobre ella.

Por lo que, pluralismo es la afirmación del concepto que sostiene que los valores de la democracia pueden ser preservados en un sistema de múltiples élites que compiten entre sí. Éstas determinan las políticas mediante un proceso de propuestas, negociación y compromisos en los cuales los electores ejercitan su derecho a discernir en procesos electorales. Mientras que nuevas élites tienen la posibilidad de tentar y de asumir el poder político.

El pluralismo es motivado por la dificultad conceptual de armonizar lo unívoco del poder político y lo diverso de sus componentes, de sus ciudadanos. Pero, pluralismo no es un concepto equivalente al de democracia en su acepción clásica. En primer lugar, la noción pluralista de toma de decisiones por interacción de élites no es el mismo que el de la democracia ideal que conlleva la directa participación del ciudadano. Los pluralistas reconocen que en una sociedad industrial, compleja y urbana la participación individual en la toma de decisiones no es factible y que, inevitable y necesariamente, ha tenido que darse curso a la interacción —negociación, ubicación y compromiso— entre los dirigentes de las instituciones de la sociedad. Los individuos están representados en el sistema político solamente en cuanto sean miembros de instituciones cuyos dirigentes sí participan directamente en la construcción de la política. El gobierno es evaluado no por el ciudadano individualmente considerado sino por los dirigentes de las instituciones, grupos de interés organizados y partidos políticos. Los acto-

res principales son los dirigentes de las corporaciones e instituciones financieras, los funcionarios públicos elegidos o nombrados, los altos mandos de las fuerzas armadas, los cuadros burocráticos, y los dirigentes de las grandes organizaciones laborales, de la producción y gremios profesionales.

Más aún, la toma de decisiones por la interacción de las élites—al margen de si protegen o no al individuo— está lejos de contribuir al crecimiento y al desarrollo individuales. En este aspecto, el pluralismo moderno se aleja notablemente de la democracia clásica. Ésta enfatiza como valor básico el desarrollo personal que resultaría de la participación activa en la toma de decisiones que afectan la vida del individuo.

El pluralismo enfatiza que el poder se halla disperso a lo largo y ancho del tejido social; y que la opinión pública y las elecciones influyen en la conducta de las élites. Pero esta fragmentación del poder no es idéntica al ideal democrático de igualdad política. Es más: no es el gobierno por el pueblo. Mientras que la influencia ciudadana puede ser sentida a través de los dirigentes que se anticipan a la reacción de los ciudadanos, la toma de decisiones está todavía en las manos de las dirigencias —las élites. Según los pluralistas, una multiplicidad de élites decide las políticas públicas, cada una en su propia área de interés.

La teoría de la democracia tradicional concibe la política como una selección racional que realizan los individuos que integran el grupo social, todos los cuales tienen igual influencia, que evalúan sus necesidades y lle-

gan a una decisión que respeta el derecho de los demás. Esta teoría tradicional no ve la política pública como un producto de la interacción de elites o de la presión de grupos de interés. En realidad, los grupos de interés y aún los partidos fueron vistos en las teorías de la democracia clásica como intrusos en un espectro individualista de ciudadanía y política.

Hay otros varios problemas en la aceptación del pluralismo como heredero legítimo de la teoría de la democracia clásica. En primer lugar, hay que preguntarse si el pluralismo asegura que la afiliación a organizaciones y corporaciones es una forma efectiva de participación individual en la toma de decisiones. Robert Presthus arguye que las organizaciones, en las cuales se fundamentan los pluralistas, se convierten en oligárquicas y restrictivas en cuanto monopolizan el acceso al poder y limitan la participación individual. (Presthus, Robert, *Men At The Top*. Oxford University Press. New York 1964. Pág. 20) Por su parte, Henry Kariel sostiene que las organizaciones voluntarias o las asociaciones, —consideradas por los teóricos del pluralismo fundamentales para la defensa del individuo contra un omnipotente gobierno unificado— han devenido en jerarquías gobernadas oligárquicamente. (Kariel, Henry, *the decline of American Pluralism*. Stanford University Press. Stanford, California, 1961. Pág. 64).

Los individuos pueden aportar fuerza numérica a sus organizaciones. Está por verse qué tipo de influencia ejerce cada uno en su dirigencia. No es frecuente encontrar mecanismos efectivos de democracia en el interior de las corporaciones, sindicatos, fuerzas arma-

das, iglesias, universidades, gremios profesionales. No todos sus afiliados participan en sus asambleas ni en sus procesos electorales o dejan sentir su influencia en el seno de la agrupación.

Otra tarea pendiente es la de averiguar si el pluralismo realmente asume que la dignidad de la persona queda protegida en el marco de la competencia entre élites. Desde que el pluralismo sostiene que los diferentes grupos de dirigentes toman decisiones en diferentes áreas, no sería lógico suponer que ellos compiten entre sí. Parece sensato afirmar que cada grupo de dirigentes permite a los demás gobernar sus propias esferas de influencia, sin interferirse entre ellos. El estilo prevalente de interacción entre las élites sería el de la ubicación adecuada y la negociación que evite la competencia.

El pluralismo pretende responder a la expectativa que el poder, diversificado en la pluralidad de organizaciones sociales, quedará balanceado y que así se evitará la monopolización del poder. El pluralismo asegura que no es posible que un solo interés pueda convertirse en el único vencedor en la competencia política. No obstante, en la realidad es muy frecuente la desigualdad del poder que ostentan las diversas organizaciones. Son notorios los casos de pequeños grupos organizados que alcanzan sus metas a expensas de públicos muy amplios pero desorganizados. Más aun, los productores, entrelazados por intereses comunes, usualmente dominan a los grupos menos organizados y menos poderosos de consumidores y a los grupos basados en intereses no económicos.

Finalmente, el pluralismo aún no explica

cómo lograr que las elites privadas, no-gubernamentales favorezcan siempre a las mayorías; aun si, efectivamente, las élites gubernamentales pueden ser evaluadas a través de los procesos electorales. El pluralismo usualmente evade este importante tema dirigiendo su atención fundamentalmente al proceso de toma de decisiones públicas de las élites gobernantes; e ignorando el proceso de toma de decisiones en la esfera privada de las élites no-gubernamentales.

El pluralismo se concentra en las normas dictadas por el Estado; mientras que las vidas de los ciudadanos y sus familias son afectadas en gran medida por las decisiones tomadas por organizaciones y entes privados – corporaciones, gremios, bancos, universidades, sindicatos, medios de comunicación social, entre otros. En una democracia ideal, los individuos deberían participar en la toma de todas las decisiones que afecten significativamente sus vidas; pero el pluralismo los excluye argumentando que esas decisiones son de naturaleza privada y que no están sujetas al escrutinio público.

Se suele confundir pluralismo con elitismo. Los pluralistas afirman que el sistema que ellos proponen es una reafirmación de la teoría de la democracia en una sociedad industrial, postmoderna y urbana. Ofrecen el pluralismo como una solución pragmática al problema de la realización de los ideales democráticos en un sistema social inmenso y complejo en el cual la participación individual directa es simplemente imposible. Pero muchos críticos del pluralismo aseveran que éste es una forma disfrazada de elitismo -que

los pluralistas están más cercanos al elitismo que a la tradición democrática que ellos dicen venerar. Peter Bachrach describe el pluralismo como “elitismo democrático” y sostiene que, hasta hace poco, las teorías democrática y elitista eran consideradas incompatibles; que si en sus formas primigenias fueron consideradas contradictorias, en el pensamiento político contemporáneo hay una fuerte, si no dominante, corriente que incorpora principios básicos del elitismo en la teoría democrática. (Bachrach, Peter. *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*. Little, Brown. Boston, 1967.

## BIBLIOGRAFÍA

- BACHRACH, Peter. *The theory of democratic elitism: a critique*. Little, Brown. Boston, 1967.
- CHAMBERS William, *Democracy Today*. Dodd, Mead, New York, 1962.
- DEWEY, John. “Democracy and Educational Administration,” en *School and Society*, 1937.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH), *Diccionario Electoral*. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). San José de Costa Rica. 2000.
- KARIEL, Henry, *THE DECLINE OF AMERICAN PLURALISM*. Stanford University Press. Stanford, California, 1961.
- MILL, John Stuart. *Representative Government – Dutton, Everyman’s Library*. New York, 1979.
- PRESTHUS, Robert. *Men at the Top*. Oxford University Press. New York 1964.
- VALDIVIA CANO, Ramiro. *Derechos ciudadanos*. Editorial Horizonte. Lima, 1996.