

ESTADO, DEMOCRACIA Y PARTICIPACION POPULAR : EL ESTADO DEMOCRATICO DE DERECHO

Francisco Miro Quesada Rada*

Una característica de toda sociedad moderna es el Estado democrático de derecho, el bienestar socio-económico de las personas en términos de una adecuada distribución de la renta, el desarrollo científico y tecnológico y la movilidad social.

El Estado democrático de derecho, se diferencia del Estado de hecho y del Estado autoritario. Este se sustenta en la fuerza y en la arbitrariedad, pero genera su propia estructura jurídica para justificar los roles y las funciones de quienes tienen el control del poder.

Cuando se habla de Estado democrático de derecho, nos referimos a que éste, en su estructura de toma de decisiones, presupone la existencia de mecanismos democráticos, que al lado de la racionalidad administrativa, genere condiciones de participación ciudadana en las diversas instancias del poder. Pero no sólo la estructura interna del Estado debe ser democrática, sino también las diversas instancias institucionales. En términos políticos, los partidos políticos por ejemplo, deben tener una organización democrática, que permita la distribución del poder entre sus militantes y la elección periódica de las autoridades.

Sin embargo, es fundamental que en la base social se generen condiciones adecuadas para la práctica democrática, es decir, una cultura democrática. Cuando hablamos de cultura democrática, entendemos un sistema social, político y un marco de conductas colectivas que asuma los valores y los principios de la democracia. En

* Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

otras palabras una concepción del mundo, en donde los principios y la práctica democrática estén internalizados en la conducta intersubjetiva.

CARACTERISTICAS DE LA DEMOCRACIA

La definición tradicional de democracia como "**poder del pueblo**", es valedera, no sólo desde el punto de vista de su significado, sino en cuanto expresión de práctica real.

Si entendemos el poder como la capacidad de tomar y ejecutar decisiones que tiene una persona o grupos de personas, al interior de un sistema, subsistema y parasistema político, el mismo que afecta a otras personas, en favor o en contra de su voluntad y en una relación dinámica y asimétrica, es evidente que la expresión "**democracia: poder del pueblo**", significa que éste, entendido como una colectividad, debe contar con recursos institucionales para ejercerlo.

Más allá de la extensión del término democracia, como democracia económica, democracia social e institucional, lo que interesa analizar en este caso es la democracia política.

La democracia política es posible si se cumplen una serie de características básicas:

1) Aceptación del principio de que el poder radica en el pueblo, quien a través de la práctica del llamado "**consentimiento libremente otorgado**", elige a las autoridades para que lo represente en el gobierno. El principio de la electividad es consustancial a toda democracia.

2) Debe haber pluralismo político que implica la presencia de dos opciones (sistema bipartidista) o más (sistema multipartidista). Estas opciones son político-ideológicas y se expresan en instituciones creadas libremente por la voluntad de sus miembros, como son, por ejemplo, los partidos políticos que en el marco de una libre competencia electoral pretenden alcanzar el control del aparato estatal y ganar las elecciones para constituir gobierno.

3) Alternancia en el poder y presencia de una oposición. En el primer caso se entiende que el pueblo puede cambiar a sus autoridades dentro de plazos fijados por la Constitución y las leyes electorales y en el segundo; que en todo sistema democrático debe haber oposición. Su presencia es fundamental para la existencia de la democracia. Un régimen político que se autocalifique democrático, pero que carezca de una oposición independiente y libre, es una farsa. No es posible que en la actualidad exista un sistema democrático sin la presencia de grupos opositores al

gobierno e incluso al sistema, que desde el Parlamento o fuera de él, puedan fiscalizar y denunciar los actos de quienes gobiernan y administran los asuntos públicos.

Siguiendo a André Mathiot, podemos afirmar que el respeto a la condición de la oposición es el mejor criterio para reconocer si un régimen es democrático o no.

4) Aceptación del principio de sometimiento, tanto de las autoridades elegidas como de los ciudadanos a los mandatos constitucionales y a las leyes propias del sistema democrático. No es posible la anomia en la democracia, como tampoco la concentración absoluta del poder. Esta presupone un equilibrio entre el orden y la libertad.

5) Existencia de mecanismos de participación popular directa con el fin de que los ciudadanos puedan ser consultados respecto a decisiones políticas, económicas, culturales y de normas jurídicas; concurrir a la formación de las leyes por medio de la iniciativa popular y controlar lo más directamente posible a las autoridades. Se trata del cumplimiento del "principio de participación". Este principio implica la institucionalización de diversos métodos de participación directa como el referéndum, la iniciativa popular en la formación de las leyes, la revocación de autoridades, el rendimiento de cuentas, el derecho a ser informado y el veto popular. Como veremos luego, nuestra propuesta consiste en otorgar validez institucional a estos mecanismos de participación que permiten una democracia más integral que la representativa, pero sin descartar los mecanismos de la representación.

6) Presencia real y efectiva, además del reconocimiento jurídico institucional de las libertades individuales y de los derechos políticos. De todos los Derechos Humanos. La democracia se consolidará mientras más se respeten los derechos humanos.

7) División de poderes del Estado. Esta es una característica fundamental del sistema democrático. En los últimos años algunos politólogos y constitucionalistas prefieren hablar de funciones del Estado, argumentando que su poder es uno solo, que realiza diversas funciones en su estructura interna.

8) Control interorgánico e intraorgánico, vale decir que deben existir controles jurídicos administrativos entre los poderes del Estado para lograr un equilibrio en la toma de decisiones y evitar el abuso del poder. Es fundamental destacar que además de los controles jurídicos y administrativos, existe el control externo o popular de los poderes del Estado que radica en los ciudadanos. En otras palabras en el poder electoral y en las instituciones de la democracia directa.

9) Tolerancia de quienes ejercen el poder con respecto a las críticas de la oposición.

Un sistema será más o menos democrático en la medida en que funcionen adecuadamente estos principios. Este criterio es fundamental para medir el grado de simetría o asimetría en las relaciones políticas y en las de poder.

Si las relaciones de poder están distribuidas en la mayoría de los individuos e instituciones que los representan, una sociedad será plenamente democrática. Si éstas relaciones no están universalmente distribuidas, sino concentradas, existirán factores perturbadores que afectarán la estabilidad del sistema democrático.

LOS DESAJUSTES ESTRUCTURALES DE LA DEMOCRACIA

Las instituciones que llamamos de la "democracia directa", tienen una larga tradición histórica que se inicia en Grecia y continúa hasta la fecha.

BERTRAND RUSSELL sostuvo que la democracia más que representación es participación; pero como se sabe es ambas cosas. La democracia tal como la concebimos en el mundo moderno es el producto de una tradición política arraigada a lo largo del desarrollo de la cultura occidental; pero ello no significa que fue sólo en esta cultura, así como en Grecia y Roma, en donde se desarrollaron instituciones políticas, representativas y participativas. Nos basta citar dos casos: el del Camachico peruano y el de la comuna hindú del Himalaya.

Hay diversas fuentes que nos informan sobre el Camachico peruano, así por ejemplo las cartas del Virrey Toledo, las crónicas de SARMIENTO DE GAMBOA y POLO DE ONDEGARDO, también hay referencias de esta organización en la obra de GARCILAZO DE LA VEGA. En el siglo XX, LUIS E. VALCARCEL, FRANCISCO MIRO QUESADA CANTUARIAS y JOSE ANTONIO DEL BUSTO, nos hablan de esta especie de democracia andina.

El *Camachico* es un sistema de asamblea popular, en donde las mujeres y los hombres del Ayllu se reúnan para debatir públicamente sus problemas políticos, económicos y sociales, para elegir al curaca y para ser consultados. El Camachico es la única institución, junto con la asamblea germana, en donde las mujeres participan en una elección o en una consulta en iguales condiciones que los hombres.

En otro continente, Asia, precisamente en las montañas de la Cordillera del Himalaya dentro del territorio hindú, también los ciudadanos de las comunas se reúnan para elegir a un consejo que los representara, el mismo que a su vez elegía al jefe de la comunidad llamada Rajá.

Esta autoridad, que era un "*primus inter pares*", además de convocar al consejo, podía reunir a todo el pueblo para que aprobara sus decisiones o en su defecto las rechazara. El funcionamiento de esta "democracia hindú" es claramente explicada por el filósofo español JESUS MOSTERIN en el segundo tomo de su *Historia de la Filosofía*, quien al comentar sobre el budismo dice que la estructura democrática de la institución budista se debe a que su fundador perteneció a una de estas comunidades hindúes del Himalaya y que su experiencia democrática la aplicó en la organización que fundó.

Por eso es correcto decir que en otras culturas no occidentales, existieron formas de participación popular similares a lo que hoy en día conocemos como democracia. Pero la diferencia entre estas culturas y la ateniense consiste en que fue ésta última que intentó hacer de la democracia la razón de ser de su cultura política. Esta tradición también la encontramos entre los romanos y luego en la cultura occidental. Los occidentales desarrollaron toda una teoría de la democracia para justificar un modelo de vida cuya meta final es una sociedad justa y libre. Desde la Revolución Inglesa hasta nuestros días este ideal de vida estará presente en los revolucionarios franceses y entre los socialistas. También fue asumido por anarquistas, socialcristianos y populistas.

La democracia no es pues institución, es algo más, es un proyecto histórico universal. En otros términos, la democracia es un ordenamiento de la sociedad que se sustenta en dos pilares: la libertad y la igualdad.

Cuando hablamos de las instituciones de la democracia directa no lo hacemos pensando de que son una alternativa inmediata de la democracia representativa, sino que ambas formas de democracia pueden convivir armoniosamente porque están interrelacionadas.

La democracia representativa, a pesar de todos sus defectos, tiene sus orígenes en ese ideal de vida racional que se expresa en la libertad y en la igualdad; hay también otra razón de orden técnico, porque en las sociedades compuestas por millones de seres humanos no todos aquellos que gozan de capacidades y derechos políticos pueden reunirse permanentemente en asambleas para aprobar o rechazar decisiones políticas y leyes propuestas por los gobernantes, o para proponer diariamente alternativas políticas y tener la iniciativa de presentar proyectos de ley, habrá que tener representantes o delegados del pueblo, mandatarios encargados de gobernar y hacer las leyes. No hay, pues, una democracia pura y absolutamente directa. Ni siquiera la hubo en las asambleas griegas de 3,000 ciudadanos o en los cantones suizos.

Siempre existió alguna forma de representación, tal como nos lo recuerda FRANCO AFONSO ARIÑOS DE MELO FRANCO:

"Podemos considerar que, na historia ocidental essa matéria da sociedade organizada em Estados sempre, mais ou menos, seguiu o caminho os principios, embora intuitivamente, nao jurídicamente, nao conscientemente talvez, más histórica e sociologicamente sempre seguiu o caminho na participacao e da representação"(¹).

Pero, sin duda, la democracia representativa tiene sus limitaciones que deben y pueden ser subsanadas con las instituciones de la democracia directa, tal como se está intentando hacer en diversos países. Es decir, que la democracia directa contribuya a "mejorar" y "enriquecer" ese derecho que tiene el pueblo de ejercer el poder.

Es cierto que no hay modelo de democracia directa perfecto y que la combinación de ambas formas democráticas ha dado origen a la llamada democracia semidirecta.

Cuando hacemos ciencia, tenemos que describir y explicar la realidad, por eso no podemos caer en el romanticismo de Rousseau o en aquellas utopías de los gobiernos perfectos que, por más deseables que sean, escapan de la realidad y del marco del conocimiento empírico. Para utilizar una expresión de ALVIN TOFFLER en su famosa *Tercera Ola*, podemos afirmar que hacia el futuro en los espacios de la "Practopía", o sea una utopía posible y viable, el rol de la cibernética y su masificación cumplirá una función decisiva en beneficio de la democracia directa, para que sea más real, más constante, más vigorosa, pero, sobre todo, permanente.

Veamos cuales son algunos obstáculos que generan desajustes estructurales del sistema democrático:

- 1) Dictaduras y tiranías en sus diversas formas.
- 2) La meritocracia: cuando por causas de desigualdades socioculturales, sólo una minoría tiene acceso a la toma de decisiones políticas.

Al respecto comenta ROBERT DAHL:

"Se podría objetar que en la práctica las burocracias de los países democráticos emplean un principio de meritocracia, y que el sistema político de un sistema democrático es una combinación de democracia y meritocracia."(...)

"El principio Fuerte de Igualdad permite delegar la autoridad. Por tanto, delegar autoridad en una burocracia organizada sobre principios meritocráticos es coherente con este principio. Pero sería incoherente si la delegación *de jure* se transformara en alienación *de facto*. Y este es precisamente el problema: en realidad, hemos transferido a un pequeño

¹ ARIÑOS DE MELO, Franco Afonso, "Participação e Representação", en *Revista de Ciência Política*, Vol. 29-4, Rio de Janeiro (Fundação Getulio Vargas), 1986, pág. 3.

grupo de individuos decisiones de importancia incalculable para nosotros mismos y la humanidad toda, y en modo alguno está claro cómo podríamos retomar un control que, de hecho, nunca hemos tenido"²).

Las palabras de DAHL son ciertas. La meritocracia se gesta en las democracias representativas y por esa transferencia del poder de la mayoría a un pequeño grupo de burócratas "especializados", "funcionarios de carrera", "políticos de carrera o de ocasión", serán ellos quienes tomarán grandes decisiones, sin que estas sean, por lo menos, consultadas al elector. Por eso creemos que la democracia directa, con sus instituciones de referéndum e iniciativa popular en la formación de leyes y la revocación, están llamadas, sino a solucionar totalmente esta "alienación burocrática", por lo menos a reducirla y atenuarla, pero históricamente en cuanto proyección, a superarla.

3) Desinformación: una democracia requiere que la mayoría de los ciudadanos no sólo participen lo más directamente posible en la toma de decisiones, sino que estén adecuadamente informados de una pluralidad de decisiones para que puedan participar con mayor conocimiento de causa. La democracia, además de participación es información universalizada. Por eso deben crearse mecanismos adecuados para que los ciudadanos tengan libre acceso a cualquier tipo de información. Mientras cierta información solamente circule en las "cabezas" de quienes por el mandato popular tienen el derecho a tomar decisiones, el pueblo seguirá desinformado, por ende marginado, y no hay nada más antidemocrático que la marginación.

Las dictaduras y las tiranías, la meritocracia, la desinformación y el desigual reparto de la riqueza producida, en otras palabras, la falta de democracia económica, son quizá los principales obstáculos para el progreso y la consolidación de la democracia. Habrá que superarlos con transformaciones profundas que deben ser económicas, políticas, culturales y jurídicas.

PROPUESTA PARA SUPERAR LOS DESAJUSTES ESTRUCTURALES DE LA DEMOCRACIA

Dado que en la democracia surgen expresiones institucionales y conductuales autoritarias, habrá que consolidar los mecanismos de participación popular para superar ésta deformación. El fenómeno del desajuste estructural es universal, pero desde el punto de vista del análisis comparativo, observamos que en aquellas sociedades en donde hay una mayor distribución del poder las expresiones autocráticas o disminuyen, o tienden a desaparecer.

² DAHL, Robert, *El control de las armas nucleares: Democracia versus meritocracia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987, pág. 23.

En el caso de los países latinoamericanos, el desajuste estructural de la democracia es latente. Es cierto que a partir de la década de los ochenta, nuestra subregión ha entrado a un proceso democrático, que se orienta hacia una mayor estabilidad, pero también es cierto que todavía existen tendencias autoritarias muy marcadas, como son el elitismo-caudillista y la meritocracia.

Los desajustes estructurales de la democracia podrán superarse desarrollando y fomentando una cultura de la democracia e institucionalizando la democracia directa.

Consideramos que si se incorpora en la estructura constitucional, las instituciones de la democracia directa, los ciudadanos podrán ejercer con mayor precisión el poder político.

Por medio del referéndum, se podrá someter a consulta popular la reforma total o parcial de una Constitución, las leyes de interés general y las normas de alcance local.

Con la iniciativa popular los ciudadanos podrán proponer proyectos de reformas constitucionales y legales; podrán solicitar que las normas le sean consultadas. El mecanismo de la iniciativa popular es fundamentalmente democrático, porque nace de la base y no está impuesto por la autoridad. Ella tendrá que adecuarse a las demandas provenientes del entorno social. Aquí se cumple la famosa frase de IMMANUEL KANT: "En la República de las voluntades libres, todo ciudadano debe ser legislador y súbdito".

El veto popular es otra institución a considerar. Por medio de este mecanismo los ciudadanos podrán oponerse a que una norma entre en vigor y solicitar que se someta a la aprobación popular vía referéndum.

De todas las instituciones de la democracia directa es la revocación la más democrática, porque se constituye en un auténtico sistema de participación y control popular. A través de esta institución los ciudadanos podrán remover de sus cargos a las autoridades elegidas. Incluso, cabe la posibilidad de revocar a los funcionarios administrativos, como sucede en algunos estados de la unión norteamericana.

El rendimiento de cuentas. Por medio de esta institución, combinada con la iniciativa popular, los ciudadanos pueden pedir que las autoridades les "rindan cuentas" de su gestión.

Las instituciones de la democracia directa tienen un conjunto de modalidades. Por ejemplo hay quince variantes de referéndum, pero los más importantes son:

- 1) Referéndum constituyente.
- 2) Referéndum constitucional.

3) Referéndum legislativo.

4) Referéndum local.

Incluso hay un referéndum administrativo, cuando se aplica para aprobar o rechazar decisiones y resoluciones administrativas.

Puede ser también controlado, cuando el gobierno decide su convocatoria o no, cuándo tendrá lugar y qué se va a preguntar. No controlado; es decir, cuando nace de la iniciativa popular.

El referéndum controlado es prohegemónico, y es antihegemónico cuando nace de la iniciativa popular y no tiene, necesariamente, como apoyar una decisión gubernamental.

Hay también variantes de la revocación: directa, indirecta, individual o particular, general y colectiva.

Una particularidad de las instituciones de la democracia directa, radica en que contribuyen a que la democracia como sistema de gobierno sea más eficaz. El acto democrático no queda restringido a la elección de la autoridad y al equilibrio de poderes, sino que produce una sensación efectiva de que es posible ejercer el poder fuera del marco gubernamental, administrativo y parlamentario. Por otro lado con estas instituciones se retroalimenta y se "oxigena" la democracia, limitando la consolidación de deformaciones que pudieran surgir en su interior. La posibilidad de su quiebra será menor, porque cuenta con mecanismos de reajuste y de reacomodo. Pero, como sucede en estos casos, también debe evitarse el abuso de los instrumentos de la democracia directa, por ello debe establecerse una estructura normativa que los regule.

Si hay una tendencia hacia la democratización del mundo, tendencia que se agudizó en la década de los ochenta, observamos que diversos procesos políticos particulares, para retornar a la democracia han pasado por consultas populares.

Son los casos de Uruguay, Chile y la ex Unión Soviética. Lo que demuestra, gracias a los avances de las técnicas electorales y de consulta; y a la tecnología informativa contemporánea, que es posible la realización de consultas en las sociedades de masas. Lo que en una época, sólo se realizaba a nivel cantonal o comunal, tiene ahora la ventaja de la universalización.

La aplicación de la consulta popular y de otras instituciones de la democracia directa, obedecen a una tendencia susceptible de ser comprobada a la luz de la experiencia: la tendencia histórica hacia la democratización del mundo, que nace de las demandas populares, pero obedece a criterios racionales.

La crítica de las deformaciones en el sistema democrático, están íntimamente relacionadas con la razón crítica y la razón moral, que explica porque surgen diversas alternativas para hacer viable el principio democrático de la igualdad, no sólo de la igualdad en derechos, sino de la igualdad real, plasmada en la interacción social. Es la posibilidad de lograr que las relaciones de poder sean cada vez menos asimétricas y que el acceso a los cargos publicos no se expresen en condiciones extrínsecas de los individuos, como privilegios sociales o status económico, sino en sus capacidades intrínsecas, cuya fundamentación moral es acceder al poder con la única finalidad de servir a la colectividad.

Habrà que "democratizar la democracia". Las instituciones de la democracia directa son los mecanismos para lograr este objetivo. Es sin duda una meta cuyo proceso ha empezado.

Porque existe una tendencia histórica hacia la democratización del mundo, hemos llegado a un punto irretornable y se debe avanzar en esta dirección.

Ello no quiere decir, que en este proceso no aparezcan las antípodas de la democracia, como son los regímenes autoritarios y totalitarios. Sin embargo, en la medida que se comprenda que la democracia no es sólo un valor, sino un medio eficiente para conjugar la libertad con la igualdad, creemos que a pesar de los peligros que la acechan, las dictaduras desaparecerán como han desaparecido las monarquías absolutas.

Para demostrar la tendencia hacia la democratización bástenos citar dos ejemplos: la universalización del voto y una corriente cada vez más favorable hacia la democracia participativa y directa.

También podemos advertir otra tendencia que relaciona a la revolución científico-tecnológica con la transformación política, porque el desarrollo y la universalización de la cibernética y de la informática logrará la formación de un nuevo hombre, con ingentes posibilidades de realización y con variadas opciones de poder. La revolución tecnológica exige una transformación total de las instituciones, económicas, jurídicas, culturales y sociales. El mundo del futuro se habrá democratizado mucho más que el actual a través de un proceso que significará la consolidación definitiva de la democracia directa, en donde será difícil distinguir entre gobernante y gobernado, entre legislador y ciudadano, porque una democracia directa apoyada en una tecnología eficaz e idónea permitirá que los seres humanos puedan decidir más sobre sí mismos, en lugar de que otros decidan por ellos.

Se habrá superado la alienación del representado respecto al representante, las contradicciones entre la sociedad civil y la política. Dadas estas condiciones, los ciudadanos no sólo votarán para elegir, o para aprobar o rechazar leyes, sino que

legislarán; harán leyes y revocarán a sus autoridades por medio de sistemas automáticos que faciliten esta gestión y permitan ejercer el poder directamente.

Lo que se sostiene no es utopía. Se están realizando interesantes experimentos en Japón y los Estados Unidos. Estos experimentos demuestran que la democracia directa a través de la informática, es una realidad y aunque por el momento sólo se han realizado ensayos, nada impide sostener que con la socialización y universalización de la cibernética, las personas podrán ejercer el poder lo más directamente posible.

¿Cómo se llegará a este momento? Probablemente por evolución o por revolución, pero en todo caso sea cual fuere los resultados, los mecanismos de elección y decisión serán más simples y directos que los actuales, en suma por su naturaleza participativa, más democráticos.

EL CASO PERUANO

Cuando hablamos de democracia directa en el Perú, se debe recurrir a indicadores históricos, políticos y jurídicos.

En el primer caso, antropólogos, historiadores y politólogos, nos informan de la existencia de esta democracia en las comunidades campesinas y en los pueblos jóvenes (barrios marginales) de Lima y las principales capitales de departamentos que han surgido a consecuencia de la migración del campo a la ciudad.

La democracia directa comunal es una herencia de formas solidarias existentes en comunidades preincaicas, llamadas ayllus. La institución que reunía a los miembros del Ayllu se denominó Camachicoj. Luego los españoles la llamaron Camachico. Como se ha explicado es una asamblea integrada por hombres y mujeres que se reunían para decidir la elección del Curaca y pronunciarse sobre los problemas económicos y sociales de la comunidad.

También según se ha explicado, en relación a la elección del Curaca, que no se sabe con exactitud, si el cargo una vez asumido era vitalicio o se renovaba periódicamente. El historiador del Perú precolombino LUIS E. VALCARCEL no es preciso respecto a las funciones del Curaca. En cambio JOSE ANTONIO DEL BUSTO, dice que en algunas comunidades sí había remoción de esta autoridad. Pero lo que sí está comprobado es que en el *Camachicoj* el Curaca consultaba a la asamblea, ya sea por su decisión o porque ésta se lo pedía. *Camachicoj*, significa "lo que debe decirse". Esta institución fue respaldada durante el Imperio Incaico. En la Colonia la proscibieron, pero continuó funcionando clandestinamente. Es un hecho que diversas asambleas indígenas se fusionaron con los cabildos que

implantaron los españoles durante el virreynato. Pero lo admirable del caso es que los "Camachicos" continúan vigentes.

Sin embargo, no fueron reconocidos en la estructura jurídica del Perú moderno. Continuaron siendo entidades aisladas que funcionan de acuerdo a la tradición y costumbres de los pueblos andinos.

En las ciudades del Perú, los sectores populares marginales, en su mayoría procedentes del interior, han trasladado esta ancestral práctica, que se ha mezclado con instituciones democráticas occidentales.

Hay dos ejemplos notables. El de "Villa El Salvador", distrito situado al Sur de Lima y el del "Fundo Huaycán", ubicado al este de la capital.

En ambos casos se han constituido sistemas de representación, como por ejemplo son los CUAVES de Villa El Salvador, mezclados con mecanismos de la democracia directa: consulta a los vecinos, revocación de la representación comunal.

En cuanto a los aspectos políticos, a lo largo de la historia republicana se han hecho diversas propuestas para incorporar instituciones de la democracia directa en la sociedad peruana. Las primeras datan de 1917. Sería demasiado extenso referirnos a este largo proceso. Pero fue el referéndum la primera institución que se propuso para ampliar los espacios democráticos en el Perú, luego la revocación y la iniciativa popular. Su conveniencia fueron planteadas a fines de los setenta y comienzos de los ochenta.

A consecuencia de estas propuestas es que se empezaron a realizar un conjunto de incorporaciones en la Constitución de 1979. En ella se reconoció la iniciativa popular para la reforma total o parcial de la Constitución, la consulta popular para la demarcación territorial-regional, la iniciativa popular para presentar acción de inconstitucionalidad de las leyes y el derecho de los vecinos a participar en la vida política del gobierno municipal.

A partir de 1984 iniciamos una campaña periodística y académica para incorporar las instituciones de la democracia directa en el sistema político y jurídico peruano. Esta campaña se adecuó a los procedimientos legales, que para la reforma constitucional, establece la Constitución de 1979.

A partir del autogolpe de Fujimori y luego con el funcionamiento del llamado Congreso Constituyente Democrático, se han incorporado en el anteproyecto constitucional que será sometido a referéndum, todas las instituciones de la democracia directa en sus diversas formas y modalidades. Lamentablemente este

interesante proyecto está limitado porque el texto constitucional otorga excesivo poder al Presidente de la República incorporando la reelección inmediata.

Para saber cual era la tendencia de la opinión pública en relación con la democracia directa, hicimos diversos sondeos de opinión en donde se confirmó que el 81 % de los encuestados son favorables a éstas instituciones y lo son porque en el Perú se ha tomado conciencia de que es necesaria una mayor participación popular.

El total arrojó los siguientes resultados: 84.9% en favor de la iniciativa popular, 88.0% favorable al referéndum, 81.3% de acuerdo con la revocación (Ver cuadro).

**POBLACION ELECTORAL URBANA DE LIMA QUE ESTA
DE ACUERDO CON LA INICIATIVA LEGISLATIVA,
EL REFERENDUM Y LA REVOCACION
(setiembre - octubre, 1989)**

Sectores	PORCENTAJES			Muestra
	Iniciativa	Referen.	Revocación	
TOTAL	84.9	88.0	81.3	192
Obreros	85.7	86.6	85.7	35
Habitantes de Pueblo				
Jóven	94.0	94.0	86.0	50
Vendedores				
Ambulantes	77.8	77.8	69.4	36
Universi- tarios	85.4	95.1	87.8	41
Profesio- nales	76.7	80.0	73.3	30

FUENTE: MIRO QUESADA RADA, Francisco, *Democracia directa y derecho constitucional*, Lima, Ed. Artes y Ciencias, 1990; Cuadro N° 9, pág. 225

La tendencia favorable a estas instituciones, que en otras encuestas arrojen resultados similares, obedecen a lo que MATOS MAR denomina "desborde popular". Lo interesante del caso es que en todos los estratos sociales la aceptación es mayoritaria, pero sobre todo en los sectores populares, porque ha sido en estos grupos en donde se empezó a gestar una democracia más adecuada a sus intereses, con la finalidad de superar la marginación política, consecuencia de una excesiva concentración del poder en las élites políticas.

UNA PROPUESTA PARA AMERICA LATINA

En nuestro continente la democracia no ha alcanzado su consolidación y estabilidad necesarias, por las siguientes razones:

- 1) El área de poder decisivo en América Latina es sumamente reducido, en cuanto que está concentrado en élites tradicionales y modernas.
- 2) El área de poder tentativo, es decir de poder potencial, es también reducido. Son pocos los ciudadanos que tienen acceso a participar en las instituciones políticas y en la toma de decisiones.
- 3) El área de los despotenciados está constituido por la mayoría de los ciudadanos que no tienen ninguna oportunidad o cuentan con escasísimas oportunidades de acceder a las estructuras gubernamentales de poder.

Entendemos que esta situación se puede revertir incorporando en los diversos sistemas políticos y jurídicos latinoamericanos las instituciones de la democracia directa, con la finalidad de ampliar los espacios democráticos a través de estructuras y mecanismos participativos, en donde exista la posibilidad que la mayor cantidad de ciudadanos no sólo puedan acceder a los cargos públicos, sino participar en el proceso de toma de decisiones. Es decir que se incorporen al área del poder decisivo y del poder tentativo.

Es un hecho que los niveles de participación varían en las naciones latinoamericanas. Y también que se está incorporando en algunas estructuras jurídicas ciertas instituciones de la democracia directa. Esto sin duda significa un avance, pero todavía hay un largo trecho por recorrer.

Con la finalidad de contribuir a que el proceso de democratización en el continente se profundice, sugerimos que se incorpore en nuestros sistemas políticos y jurídicos, las siguientes instituciones de la democracia directa:

- a) El referéndum

- a.1) Referéndum para la reforma total o parcial de la Constitución.
- a.2) Referéndum para las leyes de alcance general.
- a.3) Referéndum para normas regionales y locales.
- b) La Iniciativa Popular.
 - b.1) Iniciativa popular para pedir la reforma total o parcial de la Constitución.
 - b.2) Iniciativa popular en la formación y consulta de las leyes.
 - b.3) Iniciativa popular para la elaboración y consulta de normas regionales y locales.
- c) Revocación de autoridades
 - c.1) Revocación del Presidente de la República.
 - c.2) Revocación de parlamentarios.
 - c.3) Revocación de autoridades regionales y locales.
- d) Veto popular de las leyes.
- e) Rendimiento de cuentas.

Cabe destacar que la base que debe originar el funcionamiento de estas instituciones, para que sean auténticamente democráticas, es la iniciativa popular.

La conservación de estas instituciones, en el caso de existir en algunos sistemas políticos latinoamericanos, la incorporación de ellas en donde no existen, así como la incorporación de nuevas instituciones en su mayor amplitud, a nuestro entender constituyen una opción para consolidar y profundizar la democracia en América Latina. Consolidación que debe lograrse en el marco de un Estado democrático de derecho y de servicio que implica el desarrollo económico para alcanzar una distribución equitativa de la riqueza y el desarrollo cultural, en términos de cultura democrática.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR DELUQUE, Luis, *Democracia Directa y Estado Constitucional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1977.

BERNALES ALVARADO, Manuel, *Problemática y Perspectiva del Desarrollo de un sistema local de salud de la comunidad autogestionaria Villa El Salvador*, Lima, Oficina Sanitaria Panamericana, 1987

BURNHEIM, John, *Is Democracy Possible?*, Oxford, Polity Press, 1989.

CALDERÓN COCKBURN, Olivera Cárdenas, *Municipio y pobladores en la habitación urbana: Huaycán y laderas del Chillón*, Lima, Desco, 1989.

CASAS, Juan Carlos, "El referéndum y la iniciativa", en *Jurisprudencia Argentina*, 1957-I, Buenos Aires, 1957.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, "El referéndum consultivo como modelo de realización constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 13, Madrid, 1980.

DAHL, Robert, *El control de las armas nucleares: Democracia versus meritocracia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

DURÁN ABARCA, Washington, *Plebiscito de nuevo tipo y Constituyente*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1978.

FRANCO, Carlos y GUERRA GARCÍA, Francisco, *Perú y América Latina: Modelos societarios y estrategias de participación*, Lima, CEDEP, 1988.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *Una democracia en transición*, Lima, Okura, 1986.

GEMMA, Gladio, "Referéndum", en BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola (Directores), *Diccionario de Política* (4a. ed.), México, Siglo XXI Editores, 1985.

LANGTON, Kenneth, SCURRAH, Martín y FRANCO, Carlos, *Personalidad, poder y participación*. Lima, CEDEP, 1981.

LUPHART, Arand, *Democracia en las sociedades plurales*, México, Prisma, 1988.

LUPHART, Arand, *Democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987.

MACPHERSON, C.B., *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1981.

MIRÓ QUESADARADA, Francisco. *Democracia directa y derecho constitucional*, Lima, Ed. Artes y Ciencias, 1990.

PUNSET, Ramón, "Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 22, Madrid, 1981.

RUBIO, Marcial, MADALENGOITIA, Laura y PEASE, Henry. *El mito de la democracia*, Lima, Desco, 1981.

SCURRAH, Martín y PODESTÁ, Bruno, *Experiencias autogestionarias en América Latina*, Lima, GREDES, 1986.

WALKER, Ignacio. "La fuerza de la idea democrática", en *La democracia en Chile*, Santiago, CIEPLAN, 1986.

ZIMMERMAN, Joseph, *State And Local Government*, New York, Barnes and Noble Books, 1978.