

## DEMOCRACIA REPRESENTATIVA *VERSUS* AUTOCRACIA REPRESENTATIVA

I. Introducción . . . . .	223
II. Democracia y autocracia: términos antitéticos . . . .	226
III. Autocracia y representación popular: incompatibles	227
IV. Autocracia representativa: desnaturalización de la democracia representativa . . . . .	231
1. Desnaturalización de la representación popular por falta de verdad y libertad electorales . . . . .	231
2. Falsificación de la voluntad popular y sometimiento de las instituciones constitucionales al arbitrio presidencial . . . . .	232
3. Degeneración de las instituciones democráticas por desnaturalización de las instituciones de control del poder . . . . .	234
4. Desnaturalización de las instituciones y de los mecanismos de control y equilibrio en el diseño constitucional . . . . .	235
V. Conclusión . . . . .	241

## DEMOCRACIA REPRESENTATIVA *VERSUS* AUTOCRACIA REPRESENTATIVA\*

### I. INTRODUCCIÓN

Autocracia y democracia han sido los polos en que ha oscilado, pendular y dramáticamente, nuestra vida constitucional. Durante ciento veintitrés (123) de los ciento setenta y cinco (175) años de vida independiente, el Perú ha soportado autocracias de distinta índole frente a esporádicas y efímeras “vacaciones democráticas” que, en conjunto, suman escasos 49 años. Sólo en el siglo XX, el Perú logró la proeza histórica de mantener el régimen democrático durante 11 años continuados (1980-1992): casi tanto como el “oncenio” de Leguía (1919-1930) y apenas un año menos que el régimen castrense que usurpó el poder en 1968. La persistencia de las autocracias, en el Perú se explica perfectamente.

Autocracia y democracia encarnan, en realidad, el perenne choque entre la idea del “gobierno fuerte”, sobreponiéndose, casi siempre, a la “idea de la libertad”. En parte, por que nos ha faltado —según lo ha recordado Basadre— la “sensualidad de los derechos” y, en parte, por que el reclamo de orden es, tradicionalmente, mucho más perentorio y exigente que la demanda de libertad. En ese contexto, autoridad ha sido siempre sinónimo de “mano dura” o “capacidad de mando” entendidas como aptitud y disposición para usar la fuerza y la coacción, razonablemente o no, a fin de imponer el “orden”. Tal mentalidad, tí-

\* Publicado en la Revista Jurídica *Thémis*, Lima, segunda época, núm. 36, 1997, pp. 283-290.

pica de los militarismos,<sup>1</sup> y de vastos sectores populares, se expresó muy gráficamente en la exigencia que la guarnición de Lima formulara al primer Congreso Constituyente. Demandó, en efecto, se nombre como presidente a “un hombre que mande y sea velozmente obedecido”. Pero, la fe en las virtudes taumatúrgicas de la autoridad encontró eco también, desde luego en momentos excepcionales, en intelectuales y hasta en demócratas de insospechable devoción constitucional. Así, Víctor A. Belaunde llegó a afirmar, en 1917, que frente al absolutismo presidencial que él denominaba “cesarismo burocrático”, sería preferible la fórmula elitista y autocrática de García Calderón, como tránsito necesario para llegar a la democracia.<sup>2</sup> Los excesos del APRA entre 1945-47 indujeron al presidente Bustamante y Rivero la idea de dotar al jefe del Ejecutivo de “potestad incontestable de mando”.<sup>3</sup> Compulsando los factores de disolución social, la indisciplina tradicional y la ausencia de instituciones firmes y sólidas, la Asamblea Constituyente de 1979 confirió al presidente

1 “El presidente nacido en una revolución, formado en las batallas, de espíritu militar, quería la dictadura. Quedaba no obstante el respeto a las formas. Convocaba un congreso, reunía a la opinión y daba un carácter provisorio a su mandato. El Parlamento se formaba convirtiéndose en una camarilla política: su voluntad era la del jefe y la dictadura, de hecho, se tornaba dictadura de derecho. El presidente creaba nuevos cargos, siendo el centro de una burocracia servil e ignorante”. La política no era más que el juego de ambiciones, el reino del personalismo y la soberanía “el privilegio de un jefe y de una camarilla ambiciosa; tiranía de un hombre o de un grupo, sin conciencia del voto o la oposición del parlamento”. García Calderón, Francisco, *El Perú contemporáneo*, Lima, Banco Internacional del Perú, 1981, pp. 192 y 193.

2 Francisco García Calderón considera nuestro destino político bien diferente a Chile y Colombia: “Debemos llegar al gobierno democrático, por la oligarquía. Todo lo demás no es sino política oratoria, teñida de fórmulas absolutas e irrealizables”. Y añadía: “Un sociólogo italiano, Mosca, ha demostrado que el gobierno de toda República o Monarquía es la obra de una minoría dominante y que ésta es una ley inflexible, producida por la desigualdad de los hombres y por la lenta diferenciación social”. Hay que formar un gran partido nacional sobre la base de uno de los existentes para “preparar el advenimiento de una nueva política, de verdad, democrática e ideal”, *ibidem*, p. 349.

3 Bustamante y Rivero, José Luis, *Mensaje al Perú* y “*Perú, estructura social*”, Lima, Universitaria, 1960, pp. 47 y ss.

## DEMOCRACIA VERSUS AUTOCRACIA

225

una neta e inequívoca hegemonía en el sistema político. Es indudable que en las posiciones anotadas, en todos estos últimos casos, influyó un realismo, no exento de desconfianza en la viabilidad de la democracia frente a la necesidad perentoria de orden y disciplina.

La autocracia tiene, pues, vieja y sólida raíz en el Perú y, naturalmente, resueltos aunque no siempre abiertos defensores. La democracia, en cambio, ha sido víctima del odio estratégico de los extremistas de derecha (aliada y beneficiaria regularmente de los militarismos) y de izquierda que usó de sus instituciones para “acumular fuerzas” y para socavarla, ideológica y políticamente. Pero, ha padecido igualmente el embate de sus aparentes partidarios que siembran el desaliento y el escepticismo juzgando, sumariamente, las breves experiencias constitucionales no a la luz de la realidad sino de las utopías democráticas y naturalmente de lo que Bobbio considera sus “falsas promesas”.<sup>4</sup>

Es un hecho que el Perú no ha logrado institucionalizar su democracia. Y es que se ha empeñado en construirla, sin o a pesar de los partidos. Defensores y adversarios de la democracia, no obstante sus diferentes propósitos y signos, han sido invariablemente hostiles a aquéllos. Ese sentimiento contribuyó a acentuar la violenta intransigencia que ha caracterizado siempre al juego democrático y que explica, en parte, la inexistencia de un sistema de partidos. En parte, mucho más importante, es resultado de la precariedad del régimen democrático y, sobre todo, de la interdicción formal que se impuso sobre ellos durante largas etapas, tal como se verá más adelante.

4 Las falsas promesas son el nacimiento de la sociedad pluralista, la reivindicación de los intereses, la eliminación de las oligarquías, la ampliación del espacio político al social, la eliminación de los poderes invisibles, la educación del ciudadano. El mismo Bobbio admite que la democracia debió confrontar tres graves obstáculos que han comprometido su futuro: la necesidad de la tecnocracia, el aumento del aparato burocrático del estado y su escaso rendimiento o ingobernabilidad. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 24 y ss.

Son muchas, por cierto, las insuficiencias de la democracia representativa. Pero, no parece que la disyuntiva sea la llamada “autocracia representativa”. No lo parece a la luz de las siguientes comprobaciones:

*Primera.* Democracia y autocracia son términos antitéticos e incompatibles.

*Segunda.* Autocracia y representación popular son incompatibles también en su origen, lo que no impide que la representación popular se torne autocrática por razón de ejercicio.

*Tercera.* De existir la autocracia representativa, no sería sino una ficción del régimen representativo, precisamente por desnaturalización o falsificación de la representación popular, por desnaturalización de las instituciones de control y equilibrio constitucional o por adulteración de esas mismas instituciones en la estructura o en el diseño constitucional, como acontece en la Constitución de 1993.

## II. DEMOCRACIA Y AUTOCRACIA: TÉRMINOS ANTITÉTICOS

La distribución o concentración y el control o el repudio del control del poder, así como sus respectivas técnicas (competencia, concurrencia, persuasión y concertación *versus* coacción o imposición) distinguen —según Loewenstein— el constitucionalismo de la autocracia. Esta es —como dice Sartori— “el contrario exacto”, la contradicción misma de la democracia a la que repugna el poder personalizado y que no admite que nadie pueda autoproclamarse gobernante o detentar el poder, irrevocablemente. Es, a su juicio, un axioma democrático que el poder del hombre sobre el hombre sólo pueda ser concedido por otros y únicamente sobre la base de su revocabilidad. Democracia, así, es el sistema en el que nadie puede investirse a si mismo con el poder de gobernar. La autocracia, en cambio, es precisamente arrogarse el poder por propio y exclusivo arbitrio. De allí, el indisputable prestigio de la democracia.

La voluntad popular que venció, en su día, a la legitimación de origen divino, se ha convertido, después de la caída del muro de Berlín, esto es, de la liquidación histórica del comunismo, en “el único principio” de legitimación del poder. Ha fulminado, por fin a todos sus enemigos. Subsisten —según el mismo Sartori— sólo las acechanzas de la espada, de la fuerza, de la sinrazón, de la arbitrariedad. De allí que todos intenten vestirse con sus apariencias. La autocracia representativa sería una expresión de ese típico intento de falsificación o simulación de formas democráticas.

### III. AUTOCRACIA Y REPRESENTACIÓN POPULAR: INCOMPATIBLES

Autocracia y representación popular son también incompatibles. La representación presupone una delegación, una elección, una designación o, cuando menos, una cooptación. En suma, una relación institucionalizada que riñe con cualquier fórmula de autodesignación o de poder personalizado. Por ello, la autocracia intenta embozarse siempre detrás de algunas formas de poder representativo (caudillismo), o identificarse con imágenes históricas que han prestigiado el ejercicio autocrático del poder (*vgr.* cesarismo o bonapartismo). Toda precaución frente a ese intento de falsificación, es poca. Por ello mismo, es preciso establecer sus rasgos típicos y característicos.

El cesarismo o caudillaje popular —según Sánchez Agesta— es uno de los cinco principios de legitimación o fundamentos del poder. Naturalmente, del poder personalizado o individualizado. Es, en cierto modo, el poder carismático de que hablara Max Weber. Sin embargo, no todo caudillismo, y por ende, no todo caudillo es, necesariamente, autocrático. Lo prueban los insospechables afanes democráticos de Domingo Elías, Manuel Pardo y Nicolás de Piérola, en el siglo antepasado, o, en el pasado, los de Fernando Belaunde. Todos ellos se empeñaron en

afirmar nuestro sistema democrático y lucharon, infructuosamente, por lograrlo.

El “cesarismo empírico”, por oposición a las “dictaduras ideológicas”, es, según Georges Burdeau, una forma de autoritarismo, huérfana de otra inspiración o propósito que no sean los apetitos o aspiraciones de su animador o beneficiario. Es un típico autoritarismo que rechaza el valor de la libertad y menosprecia la dignidad de las personas y, naturalmente, repudia la ilustración y la inteligencia. Su más conspicua expresión podría ser el cesarismo que Laureano Vallenilla Lanz, con indudable abuso del idioma, apodó “democrático” para cohonestar las dictaduras primitivas so pretexto de su vocación y eficacia organizadora frente a la indisciplina de los pueblos latinoamericanos.

“Cesarismo burocrático” llamó Víctor A. Belaunde al régimen peruano, es decir, al absolutismo presidencial. Era su rasgo definitorio: el uso del poder para eliminar la fiscalización del Congreso y para enfeudar al arbitrio presidencial, las fuerzas económicas y sociales. Todo ello merced a un irracional trastruque de funciones entre Ejecutivo y Legislativo, de exoneraciones y beneficios económicos y de burocratización de las clases medias. Esa caracterización distinguía el caudillismo mesiánico del siglo pasado, fundado exclusivamente, en el respaldo popular (*vgr.* Castilla, Vivanco, Elías, Pardo, Piérola) de los regímenes cesaristas que, después de la Guerra de Chile contra el Perú, nacieron y se sostuvieron por obra de un inocultable entendimiento con la plutocracia costeña, la burocracia militar y el caciquismo parlamentario. Ese “cesarismo burocrático” es una típica degeneración del régimen representativo. Más aún. Es su negación.

García Calderón atribuye al historiador portugués J.P. Oliveira Martins (*Historia de la civilización ibérica*, 1901) la autoría del concepto de “cesarismo democrático”. Entendíase éste como la igualdad lograda en la sociedad estamental de la colonia, merced al sometimiento de todos bajo la autoridad de un monarca teocrática y absolutista. Así se satisfacía el orgulloso indivi-

## DEMOCRACIA VERSUS AUTOCRACIA

229

dualista español y se garantizaba el orden bajo una autoridad paternalista capaz de poner freno a la arbitrariedad. Ese sentimiento de igualdad, bajo un autócrata, favoreció, de un lado, el inmovilismo económico y social y afirmó, de otro, el poder de los caudillos que protagonizaron la emancipación. Esta, como es sabido, no fue obra colectiva ni de instituciones. Fue proeza de hombres providenciales, a diferencia de las revoluciones inglesa y norteamericana en las que instituciones tradicionales de carácter aristocrático (lores espirituales y terrenales) o de origen democrático (ex colonias inglesas) condujeron los respectivos procesos dándoles, desde su inicio, firmeza y estabilidad. La inexistencia de instituciones de intermediación y de participación en el ejercicio del poder acentuaron, entre nosotros, el carácter personalista del proceso de emancipación y de la posterior organización de nuestra democracia. En todo caso, la igualdad bajo el caudillo implicaba la renuncia a la libertad, el triunfo de la autoridad sobre la libertad y del absolutismo personal sobre la soberanía popular. El cesarismo así sirvió sólo para perpetuar el colonialismo bajo formas republicanas.

El historiador venezolano, Laureano Vallenilla Lanz (*El cesarismo democrático*, 1920) creía que el caudillo, “dictador necesario”, había sido “la única fuerza de conservación social” que salvó a las democracias de la anarquía merced “a su carácter representativo” y a su capacidad para imponerse sobre los egoísmos rivales. La tesis pretendía cohonestar las dictaduras de Vicente Gómez y las que, por entonces, oprimían al continente. (Estrada Cabrera, Leguía, etcétera). Tal cesarismo, democrático por plebeyo, encarna, idealmente, en alguien que proviene “de abajo”, del pueblo. No es, pues, César el aristócrata Bolívar. Lo es, a plenitud, el llanero Páez. Sin embargo, el libertador inspira el sistema político y define sus rasgos fundamentales. Su Constitución vitalicia es el modelo para perpetuar en el poder al “gendarme necesario” o a la “dictadura organizadora” que José Santos Chocano preconizaba en un breve opúsculo titulado precisamente “Las dictaduras organizadoras” (1922).

El cesarismo plebiscitario o bonapartismo, prototipo de la autocracia moderna —según Loewenstein—, es “el dominio autoritario pero disfrazado de Estado constitucional democrático”. La legitimación popular, inesquivable, después de la revolución, hizo que Napoleón sometiera sus tres Constituciones (1800, 1802 y 1804) a sendos plebiscitos y que creara una ficción de representación popular a través de tres Cámaras distintas (Cuerpo Legislativo, Tribunado, Senado) que le permitían asegurar su hegemonía sobre el sistema. Ese régimen originó el “neopresidencialismo” de Napoleón III y el de las autocracias tradicionales de América Latina en los que “todos los órganos del poder están estrictamente sometidos al jefe del Estado”.

En el cesarismo napoleónico halló Bolívar las ideas esenciales de la Constitución vitalicia (elección restringida, tricameralidad, jefe de Estado y de gobierno vitalicios y con derecho a designar sucesor, centralización y concentración dentro de la unidad del Estado) y hasta el procedimiento de su sanción: a través de los colegios electorales. Y es que el plebiscito ha sido siempre el arma predilecta del poder personal o individualizado. Con él, según Burdeau que cita a Alain, el sufragio “perece por aclamación” y es contrario a la democracia por que es una renuncia anticipada a la soberanía y al derecho de control. No es casual pues que Leguía recurriera a él con pretexto de reformar la Constitución de 1860.

En conclusión, el examen precedente revela que cualesquiera que sean las formas o procedimientos que use el “cesarismo”, no puede dejar de ser, lo que es, en esencia: una forma de poder personalizado incompatible con la representación democrática. Y es que el cesarismo es —como lo define con todo acierto la Real Academia de la Lengua— “un sistema de gobierno en el cual una sola persona asume y ejerce los poderes públicos”.

#### IV. AUTOCRACIA REPRESENTATIVA: DESNATURALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La autocracia pretendidamente representativa no es ni puede resultar, pues, sino de la desnaturalización o degeneración de la representación popular. Si tal acontece es obvio que se produce una transformación cualitativa que despoja al régimen de todo carácter genuinamente representativo. Así parecen probarlo las diferentes formas de desnaturalización que sufren, por cierto, sólo las democracias débiles e insuficientes.

##### 1. *Desnaturalización de la representación popular por falta de verdad y libertad electorales*

Eran sin duda autocracias con apariencia representativa, las nacidas de elecciones sin verdad ni libertad y en las que el arbitrio del Congreso suplantaba la voluntad popular. Así aconteció, casi regularmente, tanto cuando la elección correspondía a los Colegios electorales que, a su turno, debían elegirse por sufragio, prácticamente universal (1823-1896) como cuando se restringió el voto a los alfabetos y se estableció el sufragio público, directo y en doble cédula (1896-1931). Ni la creación de la Junta Electoral Nacional ni la intervención de la Corte Suprema (1912-916) lograron extirpar el fraude o impedir que el Congreso siguiera siendo el gran elector hasta 1931.

En ambas etapas, era cierto —como decía Manuel Vicente Villarán— que los votos adornaban al candidato pero no eran indispensables para su elección. Desde luego que algunos de aquellos procesos coincidieron con grandes corrientes de opinión nacional (1872, 1895) o con genuinos liderazgos que el Congreso tampoco podía desconocer sin riesgo. En todo caso, detrás de aparentes procesos electorales, se embozaban regímenes que habían nacido de “imposiciones”. Eran naturalmente típicos “cesarismos burocráticos” en que el gobierno de turno aseguraba su sucesión además de su propia mayoría, merced a la

renovación parcial del Congreso. Tales regímenes difícilmente podrían considerarse genuinamente representativos aunque simularan órganos, instituciones y procedimientos aparentemente democráticos.

## 2. *Falsificación de la voluntad popular y sometimiento de las instituciones constitucionales al arbitrio presidencial*

Las viciosas costumbres políticas que legitimaron el fraude electoral, degeneraron, aún más, en el pasado siglo. Dos mecanismos sirvieron a ese fin: la adulteración desembozada de las elecciones y la posibilidad de interdicción legal de ciertos sectores políticos y, con ellos, la de los adversarios del gobierno de turno a través de draconianas e inconstitucionales leyes de excepción.

Leguía que intentara, en su primera administración, las “ubicaciones” (distribución concertada de las representaciones parlamentarias entre todos los partidos) sustituyó, en 1919, la “designación” por la elección. Con ese objeto, restableció la Ley de Elecciones Políticas de 1861 que permitía imponer los resultados a través del control de las Comisiones de Credenciales del Congreso. Pero, fue a partir de Leguía que el Perú admitió, sin mayores escrúpulos, la interdicción legal no sólo de actividades y conductas, inobjetablemente lícitas, sino la más abierta y desembozada persecución de partidos, o ciudadanos por razón de sus ideas imponiéndoles, de hecho, una *capitis diminutio* que impedía su participación en la vida política del país. Ese régimen que sobrevivió a Leguía se agudizó, lamentablemente, a su caída.

La Constitución de 1933 despojaba de todo derecho político a los militantes de partidos de organización internacional (artículo 53). Las leyes de excepción,<sup>5</sup> dictadas para darle cumplimiento

5 No debe olvidarse que, en 1919, fueron sometidos a interdicción todos los partidos y organizaciones hostiles a Leguía y que, a partir de enero de 1932, rigieron hasta 1945 leyes de excepción que suspendieron la vigencia de

## DEMOCRACIA VERSUS AUTOCRACIA

233

no solo tipificaban como delitos actos políticos perfectamente lícitos (difusión o prédica de ideas, crítica a los gobernantes, organización de partidos, etcétera) sino que entregaban el juzgamiento de tales conductas y de otros actos ilícitos ya al Poder Ejecutivo, ya a las autoridades políticas y, desde luego, a cortes marciales con procedimientos, de verdad, sumarios. Ese régimen de excepción rigió, casi ininterrumpidamente, entre enero de 1932 y julio de 1945 (leyes 7479 y 8505) y entre 1948 y 1956 (D.L. 11049 o Ley de Seguridad Interior). Aún que sin llegar a tales extremos, no fue distinta la situación de algunos partidos (*vgr.* Acción Popular) durante la primera “fase” del régimen castrense entre 1968 y 1977.

Por cierto que los regímenes de excepción permitieron falsificar instituciones de apariencia constitucional y simular su funcionamiento. Leguía, Benavides y Odría<sup>6</sup> designaron, sin embozo alguno, a los integrantes del Congreso para los periodos de 1919-1930, 1939-1945 y 1950-1956. De allí su docilidad frente al Ejecutivo y, naturalmente, la desaparición de toda fiscalización y control. Es obvio que tales regímenes no son ni podrían ser representativos sino de la voluntad omnímoda del autócrata de turno.

la Constitución de 1933 y los sometieron a absoluta interdicción (Ley de Emergencia Nacional 7479, Ley de Defensa Social y Seguridad Interior de la República 8505, perfeccionada por las leyes 8528, 8842 y 8843). Quebrado el orden constitucional en 1948, se dictó la Ley de Seguridad Interior de la República que rigió entre 1949 y 1956. Finalmente al amparo del Estatuto de la Fuerza Armada, el régimen castrense persiguió al Partido Acción Popular entre 1968 y 1977.

6 El sistema mayoritario en circunscripciones provinciales (diputados) y departamentales (senadores) permitió que Leguía nombrara a todos los representantes del Congreso y que Benavides hiciera lo propio con los de las provincias de mayor importancia política. Por haberse establecido el sistema de Grey (lista incompleta en circunscripciones departamentales) Odría designó como representantes elegidos por mayoría a sus partidarios y escogió, entre sus opositores, a los representantes de la minoría.

### 3. *Degeneración de las instituciones democráticas por desnaturalización de las instituciones de control del poder*

Hay quienes pretenden que son autocracias representativas también las democracias en que se atenúa o desaparece la fiscalización por que un mismo partido asume el control del Ejecutivo y el Congreso o por que se produce una abierta discrepancia entre el gobierno y las grandes corrientes de opinión popular como consecuencia de cambios de posición ya de uno o de otro o de ambos a la vez. Las dos tesis —generalmente esgrimidas por los partidarios encubiertos de las autocracias— pierden de vista los papeles que corresponden a la mayoría y la minoría y al gobernante frente a los gobernados.

Las democracias que, como ha dicho Revel, mueren de debilidad, requieren también de estabilidad. A diferencia de las autocracias, solo pueden hallarla en el respaldo mayoritario del Congreso. Esa necesidad no riñe con la fiscalización que es la función y el privilegio de las minorías de oposición. Su eficacia dependerá de la existencia e idoneidad de instituciones y mecanismos que la Constitución debe arbitrar. Tal la tradición occidental que se ha institucionalizado en las democracias más longevas del mundo merced a la disciplina de voto impuesta, por lo general, en los partidos políticos, situación que algunos consideran una inevitable limitación que la realidad impone a la democracia. Así, del mismo modo que no cabe que las mayorías se sumen a la oposición, no es admisible que ésta intente gobernar. Cuando tal acontece, el régimen sencillamente quiebra. Así lo han demostrado, con evidencia incontestable, las desafortunadas experiencias de 1945-1948 y 1963-1968. Por todo ello, es, sin duda, exagerado considerar como autocracias regímenes en los que existe, con todas las imperfecciones imaginables, la posibilidad de oposición y libertad para ejercerla.

Las democracias deben gobernar, en lo posible, en consonancia con las grandes corrientes de opinión popular. Esa permeabi-

lidad, sin embargo, no debe convertirlas en simples cajas de resonancia o en juguete de las cambiantes tendencias del sentir popular lo que sería populismo fácil. Es obvio que sus divergencias con ese sentir, pueden crear problemas de gobernabilidad e incluso de legitimidad. Sin embargo, ese hecho no llega a configurar, necesariamente, una autocracia. Depende, desde luego, de la coyuntura específica e incluso hasta del sistema electoral y de partidos vigente. El sistema mayoritario, a diferencia del proporcional, favorece la fidelidad del representante con su electorado, en tanto que ese vínculo es más estrecho con el partido en el sistema proporcional. En todo caso, esa discordancia no crea una autocracia. Una autocracia presupone o un inocultable origen antidemocrático o una adulteración total de los mecanismos de equilibrio y control de modo que se produzca una inevitable concentración y centralización del poder que elimine las posibilidades de toda fiscalización.

#### 4. *Desnaturalización de las instituciones y de los mecanismos de control y equilibrio en el diseño constitucional*

La Constitución que es una norma de reparto, prefigura la forma de ejercicio del poder y, naturalmente, impide su control si consagra mecanismos perversos que, lejos de impedir, facilitan su concentración y centralización. La Constitución de 1993 —dictada en verdad para permitir la reelección de Fujimori— ha consagrado, en realidad, un cesarismo autocrático. Un régimen en el que el presidente, convertido en árbitro del sistema político, puede ejercer hegemonía incontestable sobre todas sus instituciones como consecuencia de:

- 1) El debilitamiento de la autonomía funcional del Congreso y su subordinación al Poder Ejecutivo. Todo ello por obra de la limitación de sus atribuciones legislativas, la ficción del voto de investidura del Consejo de Ministros y, sobre todo, por la “pe-

nalización” de su más característica función de control político, mediante la disolución.

2) La concentración y centralización del poder del Estado por el debilitamiento, en general, de las instituciones constitucionales autónomas y, de manera especialísima, de los órganos de descentralización regional y local.

3) El robustecimiento del poder personal del presidente mediante la doble vuelta electoral, la reelección inmediata y la inviolabilidad jurídica y política y su conversión en árbitro del sistema lo que le permite despedir libremente al gabinete y crear las condiciones para someter al Congreso mediante la ficción del voto de investidura, la amenaza de su disolución y la ficción del arbitraje popular.

#### *A. El debilitamiento del Congreso*

El Congreso ha sufrido grave menoscabo. En el plano legislativo lo prueban: el reconocimiento de la legislación de urgencia como una suerte de legislación delegada,<sup>7</sup> la extensión, verdaderamente sorprendente, de la iniciativa en la formación de las leyes, su forzado sometimiento al Ministerio de Economía y Finanzas para otorgar beneficios o exoneraciones tributarias, la pérdida del monopolio del derecho de gracia y de la competencia para aprobar tratados y convenios internacionales y su exclusión en el otorgamiento de grados y ascensos militares así como en la ratificación de embajadores o ministros plenipotenciarios.

No es menor su debilitamiento en el plano político. Además de haber perdido la facultad de autoconvocarse o de provocar su convocatoria en legislatura extraordinaria, el Congreso ha quedado sometido al arbitrio del Ejecutivo por virtud de dos ficciones: la pretendida investidura del Consejo de Ministros por el

<sup>7</sup> La legislación de urgencia es, en el derecho constitucional comparado, legislación provisional. Si no es ratificada, expresamente, caduca. Entre nosotros, subsiste igual que la legislación delegada.

Congreso y los votos de censura y de los votos negativos de confianza. No cabe “invertir” a quienes ya juraron y ejercen funciones ministeriales y pueden ser libremente removidos por el presidente. Tampoco cabe aprobar, en rigor, una política que el presidente puede modificar con absoluta prescindencia del Congreso. Este, de otra parte, carece de autonomía para rehusar confianza o censurar, sencillamente, por que son actos políticamente punibles. Legitiman al Ejecutivo para disolver al Congreso. De ese modo, se han convertido en el arma más eficaz para someterlo al arbitrio presidencial. Tal el efecto de la amenaza de disolución, desatinada innovación introducida, lamentablemente, en la carta de 1979.

*B. El debilitamiento de la autonomía  
de las instituciones constitucionales  
y de los órganos de gobierno descentralizado*

Todas las instituciones constitucionales autónomas han sufrido grave merma en su independencia por diversas razones. Dos botones de muestra: el llamado sistema electoral<sup>8</sup> (dividido en tres instituciones, dos de las cuales están subordinadas, inexplicablemente, al Consejo Nacional de la Magistratura) y el Tribunal Constitucional —designado íntegramente por el Congreso—. Ambos casos son patéticos. En realidad, el debilitamiento de esas y otras instituciones constitucionales, favorece la hegemonía del Ejecutivo y hace ilusorio el control de sus actos. A todo ello se ha sumado, desde luego, la deserción de responsabilidades de los personeros de algunos otros entes. El caso más lamentable es, por cierto, el del Ministerio Público.

No menos significativo es el caso de los gobiernos regionales y locales que el llamado CCD pretendió sustituir por intendencias análogas a las consagradas en la Constitución chilena de Pi-

8 El JNE ha adoptado en los últimos tiempos una línea de independencia, en verdad, plausible.

nochet. La presión de la opinión popular logró la subsistencia de regiones y municipalidades. Desde luego con atribuciones muy limitadas y enfrentadas a un gobierno que ha asumido la administración regional so pretexto de la transición y que intenta avasallar a las municipalidades recortando, día por día, las competencias, funciones y actividades que le son inherentes. La razón de su hostilidad es obvia. Su existencia y funcionamiento riñe con la lógica del cesarismo que es incompatible con la descentralización del poder.

*C. El cesarismo autocrático o el régimen de absolutismo presidencial*

El absolutismo presidencial se ha robustecido, casi insensiblemente, desde la Constitución de 1920. La carta de 1979 que racionalizó, con acierto, el poder del Congreso, acentuó los rasgos del régimen personal mediante el “ballotage” y la disolución del Congreso. La carta de 1993 lo ha llevado a la más absoluta irracionalidad con la reelección presidencial, la conversión del presidente en árbitro del sistema político, la consagración definitiva de su inviolabilidad jurídica y política y la ficción del arbitraje popular, como señuelo para legitimar la disolución del Congreso.

El “ballotage”, típico del semi presidencialismo legitima, políticamente, al presidente de Francia, como árbitro de un sistema político en el que el jefe gobierno nace y se sostiene por voluntad de la Asamblea Nacional. La elección popular del presidente por mayoría superior al tercio, basta para legitimarlo allí donde hay —como decía Villarán— “un presidente fuerte y un gabinete débil” por que el presidente es jefe del estado y del gobierno y por que el Congreso que puede derribar ministros no puede sostenerlos ni imponerlos. La segunda vuelta electoral plebiscita a quien no obtiene la mayoría electoral y crea una engañosa sensación de respaldo político que, por lo demás, es efímero por que no se refleja siquiera en la composición del Congreso. Es

## DEMOCRACIA VERSUS AUTOCRACIA

239

así una pieza decorativa que resulta pernicioso por que acentúa los rasgos del régimen personal.

La disolución de la Asamblea, fórmula destinada a resolver situaciones-límite de discrepancia entre el gobierno y la Asamblea es, en el Perú, la “sanción” que la Constitución impone al Congreso que censura o rehúsa confianza a dos Consejos de Ministros. No es, pues, un medio para lograr el arbitraje popular. Es el mecanismo que permite al presidente, jefe de gobierno, inamovible en su cargo, despedir a un Congreso incómodo o indócil. Más aún. Es pretexto que legitima la instauración de una dictadura constitucional que puede prolongarse hasta por cuatro meses, lapso durante el cual el presidente puede no solo “legislar” mediante decretos de urgencia, sino administrar, sin fiscalización alguna, desde que la Comisión Permanente (órgano fantasmal que sobrevive a la disolución del Congreso) sólo tiene competencia para registrar los actos presidenciales. Más grave aún. Si, no obstante la convocatoria, no se llevaran a cabo las elecciones, la sanción es levísima. El Congreso disuelto reasume sus funciones y el Consejo de Ministros es destituido —obviamente si se halla en funciones— y sus miembros inhabilitados. De ese modo, la disolución y el arbitraje popular son meras ficciones que, a la corta o a la larga, sirven tan solo para robustecer el absolutismo presidencial.

Nadie duda que la reelección presidencial inmediata fue la razón determinante del movimiento sedicioso de 1992 y de la reforma constitucional de 1993. Los efectos corruptores que esa institución posee, de manera especial en los Estados unitarios, quedaron al desnudo en el proceso electoral de 1995. Además de la intromisión escandalosa e impune de las fuerzas armadas y policiales y de la utilización de todos los medios del Estado en favor de Fujimori, el JNE careció de la solvencia e imparcialidad suficientes para garantizar la transparencia del proceso. Es difícil, si no imposible, competir con un presidente-candidato. La reelección inmediata es, sin duda, inconveniente. La Comisión Villarán, en 1931, esgrimió argumentos incontestables, aun

ahora, contra ésta perniciosa institución que, desde luego, al alentar el continuismo personal, es un factor generador de autocracia tanto como de corrupción pública y privada.

La Constitución de 1993 ha convertido al presidente en árbitro del sistema político. No sólo puede imponer su voluntad al Congreso y arrancarle votos de confianza para el gabinete, sino que puede provocar, *ad libitum*, su disolución del mismo modo que puede despedir, libremente, al Consejo de Ministros. La censura —decía la misma Comisión Villarán— “le quita Ministros pero no lo priva del derecho de reemplazarlos como quiera”.<sup>9</sup>

Con pretexto del voto de investidura, el presidente, en realidad, impone su política al Congreso. Rehusarle confianza implica el riesgo de disolución. Pero ese mismo riesgo desalienta cualquier intento de censurar al Consejo de Ministros. De este modo somete a férreo control al Congreso e impide que éste ejercite con autonomía la fiscalización que le corresponde. De esta manera, el presidente que determina o influye decisivamente en la conducta del Congreso y maneja a su arbitrio del Consejo de Ministros, es, sin duda el árbitro del sistema político, sin controles, balances o equilibrios.

El presidente es inviolable políticamente. Los ministros responden por los actos presidenciales que refrendan o acuerdan en Consejo. Por esa misma razón, es también inviolable jurídicamente ya que responden también por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y por las infracciones de la Constitución en que incurra. El presidente, en la práctica, sólo puede ser acusado durante y después de su mandato, por los delitos exceptuados (traición a la patria, impedir elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, disolver el Congreso e impedir la reunión o funcionamiento del JNE o de los otros ór-

<sup>9</sup> Villarán, Manuel Vicente, *Anteproyecto de Constitución de 1931. Exposición de Motivos y Texto*, Lima, Talleres Gráficos P. L. Villanueva, 1962, p. 49, por la Comisión que él presidiera.

ganos del llamado sistema electoral). Inimputable por delitos de función, goza además del privilegio de la dilación procesal para el juzgamiento de los delitos comunes en que incurra, salvo que se declare la vacancia de la presidencia por incapacidad moral, incapacidad que, según la carta de 1993, debe ser “absoluta”. La inimputabilidad del presidente, es decir, su inviolabilidad, alienta la arbitrariedad y riñe con los más elementales principios éticos. Fomenta obviamente la autocracia.

## V. CONCLUSIÓN

Todas las instituciones descritas configuran, sin duda, un régimen de personalización del poder. Frente a ellas no bastan los controles y balances diseñados tanto para el presidencialismo como para el parlamentarismo. El problema reside en que la Constitución —cuya función primordial es distribuir y controlar el poder— se ha convertido en nuestro caso en un medio para legitimar su concentración. Y así, marchando a contrapelo del constitucionalismo, lejos de racionalizar, hace aún más arbitrario su ejercicio. Tal régimen, reñido con la libertad, difícilmente podría ser representativo, aun cuando sus órganos y agentes hubieran sido designados por el pueblo. La degeneración de sus rasgos no puede disimular lo que en esencia es o puede llegar a ser: una genuina autocracia casi sin apariencias democráticas. Frente a ella, la democracia, con todos sus defectos y debilidades, tiene una ventaja indudable. A pesar de sus deficiencias deja abierto el camino para que la libertad, impere sobre un poder sujeto a la razón. La autocracia es en cambio el imperio simple y neto del poder, al margen de la razón y a pesar de la libertad. Por eso mismo, nunca puede ser representativa.