

LA DEMOCRACIA

GOBIERNO DEMOCRATICO Y DOCTRINA POLITICA *

HECTOR RODOLFO ORLANDI

Profesor adjunto interino de Derecho Político

I. CONCEPTO POLEMICO

El Estado de Derecho responde a sus dos contenidos substanciales: la juridicidad y la Democracia. En ese Estado de Derecho, el orden democrático es parte integrante del orden jurídico, y éste supone un orden democrático.

Ello ha constituido un anhelo para el hombre en procura de una mayor seguridad jurídica que a su vez defienda otros valores fundamentales que le son queridos. Por eso, también, aparece aferrado al principio de legitimidad del poder, que consiste en la transmisión del mismo de acuerdo con la legalidad instituida, y en algunas Constituciones lo ha extendido a que la forma republicana de gobierno no pueda ser objeto de revisión.

Pero el uso extendido de la palabra "democracia" goza hoy de un significado sentimental producto de aquel legítimo anhelo humano, sirviendo para valorar todo lo bueno contra todo lo malo o cualquier sistema considerado perfecto por oposición al de decadente patología y arbitrariedad; eso le ha hecho decir a Bardeau que vivimos una época de legitimidad democrática.

Tres reglas históricopolíticas nos ponen frente al problema de la conceptualización en la Democracia moderna. a) Por la primera de ellas, los Estados modernos están en el inevitable tránsito ya efectuado, que va de la monarquía-aristocracia a la Democracia. b) De acuerdo con la segunda, abandonamos en doctrina esa tríada clásica de las formas puras y sus deformaciones patológicas o impuras, para reducirlas a una clasificación dual de autocracia y Democracia¹. c) La tercera tendencia

* El propósito de este estudio ha sido el de volver a las definiciones más claras del "Gobierno Democrático" y que se destacan en bastardilla morina, para responder al tema título X punto 2 del programa de Derecho Político.

¹ Formulación a la que no han sido ajenos desde el pensador Maquiavelo, hasta Kelsen con sus tipos ideales o Eucken con sus tipos reales basados en la psicología colectiva de toda realidad sociológica.

actual se caracteriza por la "accidentalidad de las formas de gobierno", resta importancia al tema de esta o aquella forma de gobierno, no le interesa el significado etimológico del autogobierno del pueblo¹ o el poder de las mayorías², considera menos su legitimidad a que se pueda hacer con cada una de ellas una acertada gerencia del Estado.

Bastaría esto para apercibirnos que el significado de la Democracia apunta un concepto histórico, polémico y sumamente complejo, como el de la soberanía, al que está potoriamente vinculado.

Tiene acutuado sentido polémico, porque las doctrinas políticas sufren ciertas transformaciones propias de la realidad histórica a que se aplican en su adaptación. Ellas poseen su génesis inmediata en el orden del espíritu (Ciencia política), son en cierta forma especulaciones teóricas de gabinete; luego, devienen valores convirtiéndose por sí mismas en ideas o valores que son verdaderos fines (Filosofía política) esperanza de las generaciones; entonces en cuando adquieren vivencia concreta encadenándose en el proceso de los hechos sociales (política). Desde que entran en ese proceso de la realidad comienza la adaptación histórica de tiempo y lugar, en épocas y Estados, sufriendo el influjo de las realizaciones prácticas, aparece la misma doctrina pero transformada, proyectándose en distintas instituciones y en diversas interpretaciones que bien le cambian el sentido cuando no llegan a ser totalmente incompatibles con el modelo. La doctrina política alumbró pura y con prístina claridad, pero ha operado una evolución transformadora. Proceso que valió más que cualquier otro el concepto de Democracia; así sentimos postular democracia antigua, democracia liberal y democracia social, democracia personalista y hasta democracia totalitaria o popular... ✎

Evidentemente, que cuanto más pura quiera ser cualquier forma política menos podrá llegar a serlo realmente, menos coincidirá con el sujeto integrado por contenidos de la vida social que se atribuye comprender. La Democracia como forma política tiene que armonizar el principio doctrinario con la estructura funcional, el sujeto con el objeto del poder, su sentido de democracia formal con el avance del empirismo que pretende superarla.

Los principios se presentan transformados. El pueblo como sujeto y objeto, particularmente como "objeto" va tomando carácter de ente, que hace efectuar una pugna separatista tratándose de reemplazar la Democracia formal (gobierno de mayorías) por una Democracia substancial (contenido preciso y gobierno minoritario), preocupándose en mayor escala de ese contenido que se postula como democrático que por los procedimientos representativos que formarán la voluntad del Estado. Mientras la llamada democracia liberal permanece fiel a la libertad individual con una mínima intervención del Estado, la calificada democracia popular

¹ Democracia, del griego "demos" pueblo y "kratos" autoridad. Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. 2. Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado. Diccionario de la Lengua Española, 17ª ed., pág. 418.

² "La concentración de un inmenso poder al servicio de una mayoría con frecuencia feérica, constituye realmente una tiranía y, por eso, no hay error en calificar en una misma línea a la democracia y al despotismo" para combatir a este que llama "autocracia", "se trata de un paciente y asiduo trabajo de educación" (Ruggiero, G.: "Historia del Liberalismo Europeo". Madrid, 1944, pág. 381).

(oriental) abandona sus esquemas originarios cediendo a muchas influencias reales, hace conversiones de frente peligrosas, como por ejemplo aceptar la legalidad y la convivencia internacional. En cuanto a la organización estructural interna, se ha recurrido a las "técnicas sociales" (Marxheim), a sea, elementos de educación, propaganda y controler aplicables a las democracias de masas, aquíllas en la medida que son técnicas implican el gobierno minoritario de grupos⁴, en detrimento de la titularidad del poder para el pueblo soberano. Democracia de masas y autocracia, son confluentes.

Estos problemas de la Democracia moderna ya fueron planteados y los señalamos no para resolverlos aquí — espíritus más esclarecidos darán soluciones —, sino pretendemos destacar la trascendencia del asunto y demostrar que el concepto polémico de Democracia es complejoísimo, lo que no nos exime de tratar el tema en su generalidad conceptual; las definiciones en la historia de las ideas políticas, según los distintos elementos que se valoren.

II. DEMOCRACIA Y FORMA DE GOBIERNO

1. — La Antigüedad nos ha legado dos definiciones que perduran a través de la literatura clásica de Herodoto y Tucídides, dejando demostrado cómo se puede ser conceptual en notables discursos. El enemigo implacable de Grecia era Persia. Después de dar muerte al tirano medo Esmerdis, reunidos los siete confederados de Persia para determinar en Susa, el futuro gobierno (siglo VI a. J. C.), y por oposición a Magabazo — oligarquía — y Darío — monarquía —, el caudillo OTANES aconseja que se deje en manos del pueblo la suprema potestad del Estado: "un Estado republicano, además de llevar en su mismo nombre de ironomía (justicia legal igual para todos) . . . permite a la suerte la elección de los empleos; pide después a los magistrados cuenta y razón de su gobierno; admite, por fin, a todas las ciudadanas en la deliberación de los negocios públicos"⁵.

Pero la Democracia antigua, para con integración activa de la ciudadanía, se magníficamente definida por PERICLES en otro discurso, su oración fúnebre en homenaje a los atenienses muertos en la primera campaña del Peloponeso (siglo V a. J. C.) y que parcialmente reanota "tenemos una República que no sigue las leyes de las otras ciudades vecinas y comarcanas, sino que da leyes y ejemplos a los otros, y nuestro gobierno se llama Democracia, porque la administración de la República no pertenece ni está en posesión sólo en muchos. Por lo cual cada uno de nosotros, de cualquier estado o condición que sea, si tiene algún conocimiento de virtud, tan

⁴ Otros procesos que: "La inserción de estos grupos minoritarios — plantel mayores de partidos y sindicatos, tramas periodísticas y redolísticas, red del católicas, etc. —, hace que la democracia, en cuanto estructura política-social, camine cada vez con mayor aproximación hacia su constitución real como un amplio esquema oligárquico, expresivo de una pluralidad social minoritaria que se configura como insuperable consecuencia estructural de la democracia como forma política". OLLERO, C.: "Estudio de Ciencia política", Madrid, 1963, pág. 82.

⁵ Herodoto, "Los Nueve Libros de la Historia", libro Tercero, Talla, LXXX, Bonaes Aires, 1943, pág. 213.

obligado está a procurar el bien y honra de la ciudad como las otras, y no será nombrado para ningún cargo, ni honrado, ni acudado por su linaje o solar, sino tan sólo por su virtud y bondad. Que por pobre y de bajo sueldo que sea, con tal que pueda hacer bien y provecho a la República, no será excluido de los cargos y dignidades públicas... En suma, nuestra ciudad es totalmente una escuela de doctrina, una regla para toda la Grecia, y un cuerpo bastante suficiente para administrar y dirigir bien a muchas gentes en cualquier género de cosas"⁴.

En la constitución ideal de su ciudad perfecta con el gobierno aristocrático de los filósofos y cuyo fin es la justicia, cabe para PLATÓN la Democracia como posible forma de gobernar, cuanto más débil, más soportable. "Establezcanse las democracias cuando los pobres, victoriosos de sus enemigos, degüellan a unos, destierran a otros y distribuyen por igual entre los restantes al gobierno y las magistraturas; distribución que suele hacerse mediante sorteos... Pero allí donde reine la libertad, evidente es que cada uno puede crearse una clase particular de vida del modo que mejor le parezca... He aquí, pues, una constitución que tiene el aspecto de ser la más hermosa de todas"⁵. Esta idea de Democracia corresponde a la época de la Atenas decadente que él vivió (siglo IV a. J. C.).

El fundador de la ciencia política, ARISTÓTELES, sostiene en su clásico tratado que existe Democracia como forma pura "cuando la mayoría gobierna en interés del bien general"; y después de hacer una clasificación de las especies de democracia, algunas de las cuales coinciden con la idea de Platón, agrega: "El principio del gobierno democrático es la libertad... en la democracia los pobres son soberanos con exclusión de los ricos, porque son los más y el dictamen de la mayoría es ley. Este es uno de los caracteres distintivos de la libertad, la cual es para los partidarios de la democracia una condición indispensable del Estado"⁶.

Roma con excepción de los comicios no tuvo instituciones verdaderamente democráticas, para que se usara el concepto. Cicerón sigue a Aristóteles en la división tripartita de los gobiernos y a POUJOLÉ en su admiración por las formas mixtas; no obstante, considera "ciudad popular (pues así la llaman) aquella en que todas las cosas están en manos del pueblo"⁷.

2. — En la Edad Media compete a la Escolástica radicar su teoría sobre la legitimidad del poder en la voluntad del pueblo, ya que Dios no ha dado a ninguno ni ninguno tiene por propio derecho la potestad de mandar sobre sus congéneres; pero, ante la necesidad existencial del Estado, el titular natural y primario del poder político será únicamente la comunidad popular, en quien reside dicha potestad. La comunidad lo

⁴ Tucídides, "Historia de la guerra del Peloponeso", Buenos Aires, Libro II, VII, tomo I, págs. 178 y agnes. Este notable discurso debe leerse en toda su extensión, para percibir dos conceptos de la Democracia que han sido señalados, el de forma política de Gobierno, y el general, que destaca las libertades, cultura, solidaridad universal, justicia, que se refleja en las instituciones helénicas (Cfr. Elioctora y Ariana, T., "La democracia moderna: su germen", Madrid, págs. 10 y agnes.)

⁵ Platón, "La República", libro VIII, Madrid, tomo II, págs. 104-6.

⁶ Aristóteles, "La Política", libro Tercero, cap. V y libro Séptimo, cap. I, Buenos Aires-México, 1946, 5ª ed., págs. 126 y agnes.

⁷ Cicerón, "La República", libro Primero, XXVI, Valencia, pág. 43.

ejercerá directamente (supuesto de democracia pura), o bien delegándolo en uno o varios titulares (supuesto de democracia representativa). Para efectuarse esta delegación o representación es necesario un contrato entre la comunidad y aquellos a quienes se va a transmitir el poder. Pero la comunidad popular recibe el ejercicio de esa facultad cuando el investido actúa como tirano.

Concepción escolástica llevada al omeit por SANTO TOMÁS que como cristianizador de Aristóteles vuelve a la trilogía de los regimenes buenos e justos y malos e injustos, siendo uno de los primeros la política (deocracia) cuando el gobierno está en manos de muchos¹⁰. Aunque se inclina como ideal deseable por el régimen mixto, comesta la forma democrática como gobierno legítimo: "la democracia, es decir el gobierno del pueblo, es la que la masa de los plebeyos, por el poder de la cantidad, opone a los ricos"¹⁰. Con su libertad democrática quiere "que nazca sea pura y simplemente súbdito o gobernante, sino ya lo uno, ya lo otro"¹¹, en razón de que el poder corresponde a todos porque todos son elegibles y porque todos son electores.

No entraremos en MARCELLO DE PAVIA, con su concepción de que el soberano es el pueblo verdadero legislador, influyendo sobre la caada representación de los laicos en un gobierno de la Iglesia; ni en la heresia democrática teológica de SAVONAROLA, o si eran junto con MAGUAVELLO partidarios de la forma popular republicana; ni tampoco en los naves VICTORIA, MARIANA y SUÁREZ, a pesar de existir en todos ellos notables principios del poder para la comunidad. No lo haremos porque perteneceríamos un tanto el tema propuesto.

3.—La Edad Moderna, cuna del liberalismo, encuentra en Juan Locke al máximo expositor del contrato, los derechos naturales y de la democracia liberal, lo que no le impide destinar su segundo "Ensayo sobre el gobierno civil" a "consolidar el trono de nuestro gran Restaurador, nuestro actual rey Guillermo, y afirmar sus derechos en el consentimiento del pueblo", viviendo activamente una revolución inglesa del siglo xviii (1688). "El mayor número poseyendo como hemos visto entre los que están unidos en sociedad el poder entero del cuerpo legislativo puede emplearle para hacer de cuando en cuando leyes relativas a la comunidad, y para hacer ejecutar estas leyes por oficiales destinados a este efecto por la mayoría; entonces la forma de gobierno es bajo este aspecto una verdadera democracia"¹².

Carlos de Secordat, barón de la Brède y de MONTESQUISU, magistrado judicial del reino, clasifica los gobiernos en republicano — aristocrático o democrático — monarquía y despotismo. "Cuando es la república, el

¹⁰ Tomás de Aquino, "De Regimine Principum", l. 1.

¹¹ "Comentarios a la Política", IV, II, 2. Cit. por Desnoget, H., "El mejor régimen político según Santo Tomás", Buenos Aires, 1932, págs. 82 y 86. Después del análisis tomista, define a la Democracia: el régimen en que, siendo todos considerados como absolutamente libres e iguales, todos tienen igual parte en el poder, y es que como consecuencia de la superioridad numérica de la clase pobre, esta clase domina de hecho en la ciudad.

¹² Locke, J., "Tratado del Gobierno Civil", Ensayo relativo al verdadero origen, extensión y fin del gobierno civil, cap. IX, l, Buenos Aires.

poder soberano reside en el pueblo entero (en cuerpo), es una democracia. Cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia"; "en un Estado popular no basta la vigencia de las leyes ni el brazo del príncipe siempre levantado; se necesita un resorte más, que es la virtud"¹³.

Enorme y conocida influencia ha tenido también en el pensamiento político de la Revolución Francesa y en particular en las Constituciones de 1793-1795-1799, universalmente en el siglo XVIII y en el siguiente, hasta nuestros días; Juan Jacobo Rousseau, sostenedor de la democracia pura a través de su concepción de la voluntad general omnipotente y del poder legislativo perteneciente al pueblo. Al efectuar la división clásica dice: "El soberano puede, en primer lugar, confiar el depósito del gobierno a todo el pueblo o a su mayoría, de suerte que haya más ciudadanos magistrados que simples particulares. A esta forma de gobierno se da el nombre de democracia"¹⁴.

4. — Antes de terminar la guerra de secesión en la Unión americana con el triunfo de los Estados norteamericanos sobre los sureños (1864), las fuerzas federales habían obtenido la victoria de Gettysburg en el Estado de Pennsylvania (Julio 1863), y entonces, el presidente LINCOLN pronunció el tercer discurso definitivo para la historia de las ideas políticas, en un *sermón* estebiano en el *Centennial* *Church* de *Adams* *Church*. Concluida la oración como el "mensaje de Gettysburg" del 19 de noviembre de 1863, encierra una declaración sumamente sintética universalmente aceptada por su extraordinaria flexibilidad de análisis, al prometer el consagratorio reinado del gobierno democrático. "Somos nosotros más bien, los que debemos dedicarnos aquí a la gran tarea que queda ante nosotros: de modo que de estos gloriosos muertos adquiramos creciente devoción a esa causa por la que ellos dieron la plenitud de su vida; que resolvamos aquí elevadamente que estos muertos no habrán muerto en vano; que esta nación, con la ayuda de Dios, renazca en la libertad; y que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, no perecerá en la tierra"¹⁵.

Esta declaración final por su trascendencia y amplitud de interpretación requiere una *exégesis*. Son tres los conceptos en uno, que denotan los tres fundamentos estáticos y dinámicos del gobierno democrático.

a) El gobierno del pueblo, se refiere a la génesis y objeto de dicho modo de gobernar legitimado por la Ciencia política, con los problemas la soberanía del pueblo y del poder, en la Democracia pura o en la representativa.

b) El gobierno para el pueblo que sintetiza el tercer concepto, trata de indicar la cuestión teleológica de los fines del Estado democrático a que se aboca la Filosofía política, en cuanto el gobierno popular debe obrar en

¹³ Maistre, "Del Espíritu de las Leyes", libro Segundo, cap. II y libro Tercero, cap. III, Garnier, París, tomo I.

¹⁴ Rousseau, J. J., "El Contrato Social, o Principios de Derecho Político", libro III, cap. III, Garnier, París, 1908.

¹⁵ Foner, Philip S., "Washington, Jefferson, Lincoln, Ensayos Históricos. Selección de sus escritos", Montevideo, 1945, pág. 192. Dicha fórmula está testarmente institucionalizada en la Constitución China (art. 19).

interés del bien público general, en beneficio único del pueblo¹⁶ o de la nación con exclusión de todo beneficio personal para los gobernantes. La comunidad como destinataria de los valores de la libertad, igualdad, justicia, y respecto de la dignidad de la persona humana y sus derechos.

c) El gobierno por el pueblo que menciona el segundo concepto es el de mayor carácter político (ver infra: III y IV). Rosa la cuestión de la dinámica funcional y estructural de la Democracia representativa en particular, penetrando dentro del campo de la Política como operación práctica de múltiples actos que tienden a darle sentido tal todo. Desde este punto de vista, el gobierno del pueblo y por el pueblo comprende toda la definición, ya que consiste en la real identificación de los gobernantes y gobernados. Comprende el gobierno indirecto realizado por los representantes y por los órganos estatales, la elección como selección de capacidades; el gobierno por los partidos políticos y de la opinión pública, cristalizada en ellos como elementos necesarios en la dinámica de la Democracia representativa, ya que en una de sus direcciones hacen la intermediación entre el poder gubernamental y los ciudadanos¹⁷. En fin, última razón, el régimen electoral y la función del sufragio universal igualitario como derecho político. ✕

III. DEMOCRACIA Y PODER SOBERANO

La fórmula el "gobierno del pueblo", ha suscitado la controversia contemporánea sobre los problemas del origen y legitimidad del poder soberano, en cuanto a su radicación o residencia en el Pueblo, en cuanto a la extensión de las facultades de los órganos supremos (poder constituyente), al régimen y gobierno representativo, dando lugar a otras tantas definiciones. Por una parte, el principio democrático puro de la soberanía popular revolucionaria, y por otra, el gobierno representativo; en ambos como se manifiesta la voluntad del Estado.

BARTHÉLEMY y DUREZ, sostienen que "la soberanía pertenece al pueblo, *et nuncius*". El principio democrático afirma que la soberanía reside en el pueblo y que no puede residir en otra parte. El principio democrático toca así al problema del origen y de la legitimidad del poder político¹⁸.

El autor de la escuela clásica alemana JELLINEK, hace descender a la República democrática "sobre el carácter de la comunidad del pueblo como órgano supremo del Estado, esto es, sobre la participación de todos los nacidos (ciudadanos) en la soberanía del Estado. En ella la voluntad dominante (poder) debe nacer solamente, y de un modo fundamental, de la comunidad de los miembros del pueblo"¹⁹. Pero distingue sólo dos formas de gobierno, monarquía y democracia, incluyendo el régimen representativo dentro de la última.

Por este motivo, su continuador francés en la autolimitación del Estado, CARRÉ DE MALBERG, critica a Jellinek esa inclusión. Para él, hay

¹⁶ Este fin se establece en la Constitución de México (art. 28).

¹⁷ Ver nuestro ensayo "El Mandato Imperativo y los Partidos Políticos", Buenos Aires, 1944, Ed. Luzaga, pág. 66.

¹⁸ Barthélemy J. et Durez P., "Traité démocratique de Droit Constitutionnel", París, 1928, pág. 52.

¹⁹ Jellinek, G., "Teoría General del Estado", Buenos Aires, 1924, pág. 561.

que distinguir la democracia integral — principio puro de la soberanía popular —, del gobierno representativo, nuestra creación en los Estados modernos.

a) En la primera, "democracia propiamente dicha, el pueblo es el centro y el origen de todos los poderes". Hace él mismo sus leyes o las perfecciona al ratificarlas — referéndum, etc. —, la justicia se administra en su nombre, los agentes administrativos ejecutan sus decisiones soberanas, y sobre todo, él hace la Constitución; ello es soberanía del pueblo: "el soberano, aquí, ya no es la nación como persona abstracta, sino la masa de ciudadanos, consideradas éstas como poseyendo cada uno el derecho primitivo de concurrir personalmente a la formación de la voluntad soberana". El pueblo es jurídicamente órgano supremo del Estado, su voluntad es la voluntad estatal.

b) El régimen representativo francés ha aportado combinaciones: "los representantes, incluso si han sido elegidos por el pueblo, no son los representantes de los ciudadanos, sino el órgano de la nación por la cual quieren en virtud de su sola iniciativa y bajo su libre apreciación" (órganos, asambleas, etc.)²⁰. Concluye otorgando significación especial al régimen electoral, como medio jurídico de dar a conocer la voluntad popular.

Vinculadas a éstas, están las conclusiones de HAUSMAN. Cuando define a la Democracia "como el estado de un pueblo en el cual el poder soberano reside en la universalidad de los individuos, iguales entre sí ante la ley", no deja de efectuar ciertas delimitaciones. a) El poder soberano del pueblo, soberanía nacional, no se confunde con el poder de Gobierno; aquél es la propiedad de este poder gubernamental. b) La universalidad de los ciudadanos, se resuelve prácticamente en la del sufragio universal²¹, jerarquizándolo de tal forma que concibe la existencia de un verdadero Poder electoral.

IV. DEMOCRACIA Y RÉGIMEN ELECTORAL

1. — La doctrina moderna, teniendo en cuenta la fórmula del "gobierno por el pueblo" y su extrema generalidad, ha intentado radicar la cuestión en la dinámica funcional de la Democracia, como el régimen o sistema basado en el sufragio, y en última instancia lograr la participación y el consentimiento del pueblo.

Por eso el profesor MERRIAM, vinculando la participación con el consentimiento popular, entiende la Democracia como "la forma de asociación política en la cual los fines del gobierno se determinan generalmente por el conjunto de la comunidad mediante acuerdos y procedimientos adecuados para lograr la participación y el consentimiento popular"²².

²⁰ Carré de Malberg, R. "Teoría General del Estado", México, 1948, págs. 961, 1044 y 1072.

²¹ Hausman, M. "Principios de Derecho Público y Constitucional", Madrid, 1923, págs. 212 y 213.

²² Merriam, Ch. E. "Systematic Politics", Chicago, 1948, pág. 199.

Para DAME la democracia política (no social) y en cuanto a la forma del poder (no origen o solución), es "el régimen en el cual el gobierno del Estado es ejercido por la masa de los individuos-ciudadanos, miembros del Estado, sea cual fuere la forma en que ellos se encuentran agrupados, individual o corporativamente"²⁴. Esta última parte parece referirse a la organización del sufragio, en sus problemas del agrupamiento de electores y de los sistemas de representación.

SCHUMPETER al criticar el método clásico de la decisión-elección por el pueblo, invierte los términos a elección-decisión dando prelación al primero, define el método democrático como: "arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder de decidir (2º) mediante una lucha competitiva por los votos del pueblo" (1º)²⁵.

En un prólogo al trabajo "La Constitución de la República Italiana" haciendo interesantes reflexiones sobre nuestra Constitución con motivo de aquella, BELLA considera a la Democracia "fuerza política surgida del pueblo, y como la democracia se resuelve en ejercicio de la soberanía originaria mediante el voto electivo de los poderes y de efectiva soberanía en la forma representativa, la Constitución viene a tener así, de paso, una influencia cívica educadora"²⁶.

Negando que la democracia sea el gobierno de todos ni de la multitud, porque una multitud — dice — no puede gobernar, para ROCAJINS SICHES "Democracia es un sistema — que puede adoptar procedimientos varios — para que la comunidad popular determine quiénes tienen su confianza para gobernar. Tan sólo una selección aristocrática es capaz de gobernar. Por eso la democracia es un sistema para seleccionar a los que deben regir el Estado"²⁷.

2. — Gobierno de la opinión pública. La justificación de la opinión pública no debe buscarse en la organización electoral, aunque favorezca su funcionamiento, sino en la idea de la representación del pueblo por el gobierno²⁸. Pero el Gobierno se lleva a cabo inspirándose en ella y bajo su control, fuerza que no es jurídica ni técnica sino política y espontánea, a la que debe consultar y oír. Las convicciones del pueblo, encuentran su origen a menudo en la aceptación de determinado programa — y propaganda —, que los partidos políticos realizan en el Gobierno. Por esas razones, ellos actúan en otra de sus direcciones: promoviendo la educación política que organiza y dirige la opinión pública²⁹.

²⁴ Dabin, J., "Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía Política". México, 1946, pág. 199. Aunque podría referirse también a la forma del Estado, pero agrega más adelante: "El pueblo no está llamado a mandar ni a hacer ni a ser en el Estado, sino en cuanto está ya integrado en el Estado, mediante que, y en vista de proveer a las exigencias específicas de la vida y del buen funcionamiento del Estado" (pág. 201).

²⁵ Schumpeter, "Capitalismo, socialismo y democracia". Buenos Aires, 1946, parte 4ª.

²⁶ Bella, R., "Al Lector", pág. XIII; prólogo a Petrella, D., "La Constitución de la República Italiana". Buenos Aires, 1957.

²⁷ Rocajins Siches, L., "Vida Humana, Sociedad y Derecho. Fundamentación de la Filosofía del Derecho". México, 1962, pág. 514.

²⁸ Cf. Haasler, ob. cit., pág. 202.

²⁹ Cf. Merriam, ob. cit., pág. 132.

Desde este punto de vista, del "gobierno de la opinión pública", Cosío pretende reformular la definición de Lincoln, sustituyendo en lugar de gobierno por el pueblo que considera imposible directamente, gobierno por los partidos políticos, sin escuchar a Haerizo y otros precedentes (ver supra, III y IV); naturalmente que en beneficio del pueblo. "No se diga entonces que la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, ahora que podemos definirla mejor diciendo que es el gobierno de la opinión pública, por los partidos políticos y para el pueblo"²⁰. ζ

V. DEMOCRACIA Y FORMA DE ESTADO

Debido a que el ordenamiento estatal de las estructuras centrales presenta la cuestión de la radicación de la soberanía propia de una centralización o descentralización, sea aquella indivisible o plural (soluciones federales), mientras que en el Gobierno la estructura está referida preferentemente a la de los órganos y funciones dinámicas; se ha considerado a la forma de Estado más estable y duradera que a la segunda. Quiere verse en la Democracia una forma de sociedad o Estado.

El F. INAGA considera que la República democrática "se funda en la soberanía de toda la sociedad... habrá democracia allí donde la sociedad o por sí misma o por aquellos a quienes ha investido con su confianza, interviene, en una u otra forma, en la gestión gubernativa; allí donde la acción gubernativa se mueva bajo la vigilancia y el impulso de la opinión pública social a la que se consulta, escucha y atiende"²¹.

a) Unos autores toman en cuenta la realidad del fenómeno estatal, el Estado histórico, y otros únicamente el concepto ideal, la ideología. Entiendo Percolesi que Italia es un "Estado democrático"; "el sistema democrático es un sistema de principios complejos que se fundamentan sobre la soberanía popular, la igualdad ante la ley y las deliberaciones tomadas por mayoría y referidas jurídicamente al Estado, como sus propias manifestaciones. Para una eficiente actuación debería presuponer un alto nivel intelectual, cultural y sobre todo moral de todos los ciudadanos"²².

b) En cambio, sosteniendo que debe armonizarse la realidad que sirve de base con la ideología que ilumina, para Juan KEISEN "la democracia es la idea de una forma de Estado o de Sociedad en la que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social²³ resulta entendido por los sujetos a él, esto es, por el pueblo. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Es-

²⁰ Cosío, C. "La Política como conciencia". Buenos Aires, 1952, pág. 209.

²¹ F. Inaga, L. "Elementos de Derecho Político", Barcelona, 1952, 2ª ed., tomo II, págs. 59 y 60.

²² Percolesi, F., "Derecho Constitucional", Padua, 1955, 10ª ed., págs. 86 y 95. "República democrática" aparece institucionalizada en la Constitución de Italia (art. 1º).

tado, y gobierno del pueblo por el pueblo"... "La democracia, necesaria e inevitablemente requiere un Estado de partidos"²⁰.

VI DEMOCRACIA Y FORMA DE VIDA

Para legitimar definitivamente a la Democracia en la conciencia social como causa justa y ciertamente la única digna de los hombres civilizados, se la ha vinculado a la vida real, a una cultura o sistema filosófico espiritual, basada en la ética, el derecho y la justicia igualitaria. Siendo atacada por los partidarios del autocratismo en su fundamentación como forma de Gobierno u orden social, los demócratas activos tratan de salvar esos escollos antes apuntados (ver supra, I), con una formulación humanista. Esta nueva conceptualización podría calificarse de "defensa de la democracia".

a) Los precursores que hemos podido computar son argentinos; vemos sólo algunas definiciones. No obstante ajustarse ESTRADA al concepto político de que "la democracia es la forma de gobierno, en la cual la soberanía radica en el pueblo", considera valorándola como la "única forma de gobierno justa, es decir, moral, y por lo tanto, legítima"²¹.

Joaquín V. GÓMEZ coincide en que la democracia sea más que una forma de gobierno un ideal social, un modo de vida y cualidad del espíritu humano que no puede ser impuesta, sino que debe ser adquirida; es la aptitud de autodeterminación dirigida hacia fines ideales²².

Un demócrata que dió nacimiento al concepto de reparación institucional, YAGOVEN luchando por la auténtica vigencia de la Constitución histórica, desde la primera magistratura decía al Congreso en el Mensaje del 31 de agosto de 1920: "La democracia no consiste sólo en la garantía de la libertad política; entraña a la vez la posibilidad para todos para alcanzar un minimum de felicidad siquiera"²³.

El sacerdote de la libertad Monseñor DE ANDREA cree que "mucho más importante que saberla, es sentirla. Saberla definir, es conocerla; y sentirla, es vivirla". "Sostengo el principio de la democracia, porque es un sistema de gobierno que obliga moralmente a todos los hombres de corazón a trabajar por la elevación del nivel moral y material del pueblo, ya que ningún régimen político abre tanto las puertas a los hijos del

²⁰ Kelsen, H. "Esencia y Valor de la Democracia", Barcelona, 1934, págs. 30 y 37. Sostiene que la Democracia formal es considerada por los marxistas en oposición a la democracia social, distinguiéndose ésta por un orden social que garantiza a los ciudadanos no sólo participación igual en la formación de la voluntad colectiva, sino también, una igualdad económica. Debe rechazarse pues no el valor de la libertad y no el de la igualdad, el que primero define a la democracia. Considera erróneamente concepción de la terminología aplicar el vocablo "democracia" que ideológicamente significa un determinado método para la creación del orden social, al concepto de ese orden, que es independiente (págs. 126 y 137).

²¹ Estrada, J. M., "Curso de Derecho Constitucional", Buenos Aires, 1922, 2ª ed., tomo II, pág. 430 apéndice.

²² Siguiendo al escritor inglés H. F. Cape. Cit. por Lavon, R., "Historia de las Ideas sociales argentinas", Buenos Aires, México, 1947, pág. 126.

²³ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, año 1920, Buenos Aires, 1920, tomo F, pág. 712.

pueblo para que lleguen a participar de las responsabilidades del poder, como el régimen democrático"²⁶.

b) En la Democracia moderna el fundamento de la convivencia del hombre es "la fe en la capacidad de la naturaleza e inteligencia humanas y en el poder de una experiencia continuada" según Dewey, añadiendo: "más que una forma de gobierno; es primariamente un modo de vivir asociado, de conjunta experiencia continuada"²⁷. Ella misma constituye "uno de los fundamentos de la actividad creadora"²⁸.

Recientemente el profesor Laszlo ha escrito que "el Estado es una sociedad de individuos sometidos por la fuerza (leyes), si fuese necesario, a determinado género de vida"²⁹; pero ya había dicho: "la verdadera esencia de un gobierno democrático reside en que las instituciones sociales contemplan en un mismo pie de igualdad las pretensiones individuales a la felicidad"³⁰.

García-Pelayo, relacionando el nacimiento del pueblo al fenómeno de oposición Estado-sociedad, considera que para que exista pueblo como sujeto unitario del poder del Estado se precisa que exista una voluntad conjunta, una homogeneidad social, por unas vivencias y por espíritus comunes; vincula Democracia históricamente con la *idea* de nación en sentido moderno; "la democracia tiene como supuesto el sentimiento de la común pertenencia a una comunidad nacional específica"³¹.

En cambio, con carácter universal para Maxey la Democracia es "la aspiración a una forma de vida en la que la libre inteligencia y la actividad voluntaria de los hombres puedan armonizarse y coordinarse con la menor coacción posible, y en la que tal forma de vida es la mejor para toda la humanidad y la que mejor responde a la naturaleza humana y a la naturaleza del universo"³².

γ VII. CONCLUSION

Hemos podido comprobar, entonces, la transformación relativa del concepto de Democracia y para concebir la Democracia moderna, en el que algo ha fenecido pero mucho ha quedado en pie, estamos en condiciones de llegar a conclusiones: definirla como una forma de Gobierno es la primera etapa y lo más esquemáticamente sencillo, es lo bastante pero no lo suficiente. Viene luego, las implicancias que puedan quedar afuera, el contenido real de vida social en mutua relación con los principios fundamentales con el sistema de ideas, los valores éticos y sobre todo cierta teleología cara al hombre junto a una cosmología del universo.

²⁶ M. De Andara, M. "La verdadera democracia", conferencia en el Instituto Popular de Conferencias (La Prensa, 25 de abril de 1945); y Discursos en la Asamblea de Chicago, 2 de noviembre de 1942 ("Hacia un mundo mejor", Buenos Aires, 1942).

²⁷ Dewey, J. "Democracy and Education", 1916.

²⁸ Cole, C. D. H., "Essays in Social Science", Londres, 1930, págs. 97 y apén.

²⁹ Laszlo, H. J., "Introducción a la Política", Buenos Aires, 1957, pág. 9.

³⁰ "La Libertad en el Estado moderno", pág. 155.

³¹ García-Pelayo, M., "Derecho Constitucional Comparado", Madrid, 1930, pág. 680.

³² Maxey, C. H. C. "Political Philosophy", New York, 1930, pág. 490.

Esa convicción que anima nuestro obrar nos lleva al concepto de Democracia, sin ninguna pretensión científica de hacerlo como la vemos personalmente, más bien como puede ser vista por los demás. Sentado desde ya, aceptamos la tradicional fórmula "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", que unida a su exigencia llena las necesidades didácticas.

La Democracia es una doctrina política de la vida social, que se fundamenta en el principio de la soberanía del Pueblo, partícipe decisivo por representación en la formación de la voluntad del Estado, y en el respeto a la dignidad de la persona humana; cuyos fines son la Libertad, Igualdad y Justicia.

Siendo doctrina la formulación metódica, filosófica o científica del pensamiento humano, la doctrina política consiste en un complejo ordenado o sistemático de principios y fines sobre la actuación del Estado. Como doctrina política la Democracia está informada por principios entre los que se encuentran el de la soberanía del pueblo y el de la libertad una teología de ella, la igualdad y la justicia. No puede existir Democracia donde solidaridad no coincida con seguridad, donde no se parta de otro principio: el respeto y protección de la dignidad de la persona humana y de sus derechos.

El campo operativo no es racional, es la realidad social, el contenido vital de la Democracia, las aspiraciones y necesidades mutuas de los hombres y de las entidades comprendiendo todas las ideas e intereses morales o materiales que se presentan en esa vida real; importa realización, repitamos, en medida posible, de aquellos valores representados. Así bien, común, en beneficio de la comunidad.

Por una parte, la coordinación ética de los hombres, que eliminando el privilegio mediante la justicia igualitaria, permita el juego de legítimas aspiraciones y necesidades para posibilitarles un mínimo de felicidad. Por otra parte, la libre intervención activa de los ciudadanos en la vida política, y el libre consentimiento de los gobernados entendido como identificación con los gobernantes. Ambas suelen concretarse en creencias, sentimientos, ideas, que dan nacimiento a las formas de pensar y de sentir del hombre aislado o agrupado, para cristalizarse en partidos políticos y luego en la opinión pública, reflejando esas pluralidades de una realidad social.

La doctrina política democrática tiene como destinatario al Pueblo, en donde reside y quien conserva la soberanía. Este principio ha sufrido adaptaciones, pero no implica que la ejerza directamente. Se trata de la titularidad del poder soberano dentro del Estado, no de la soberanía del Estado ni en el Estado. Considerando la soberanía como cualidad del poder, debemos distinguir el poder soberano del Pueblo, poder objetivo o potencia, y el poder de Gobierno, poder subjetivo que consiste en la competencia de los gobernantes.

En un Estado constituido como el nuestro la Democracia adquiere vigencia política a través de la forma representativa republicana. El Pueblo como unidad vital es el titular supremo de la potestad estatal, conserva la soberanía y está representado por el Poder. Ahora bien, como esa potestad estatal necesita unidad de acción, la Constitución ha establecido los

órganos y sus funciones no soberanas, que como tales no representan directamente al pueblo, sino al Estado organizado.

Naturalmente que en dicha potestad soberana hay un ensamblamiento en dos sentidos. Consiste en que en el Pueblo está el origen de todo Poder, confiere toda la autoridad, y se manifiesta cuando el cuerpo electoral ejerce mediante el consentimiento poderes o funciones del sufragio; lo demás será por medio de sus representantes. El poder soberano pertenece al pueblo, el poder de Gobierno a los órganos representativos del Estado y a los representantes del pueblo que actúan en su nombre.

El poder estatal es originariamente popular, en cuanto a su nombre se confiere y en cuanto los titulares son elegidos por los ciudadanos; luego, el poder gubernamental es realmente popular por la participación indirecta del pueblo, pero no llega a ser soberano, lo invade el órgano u órganos estatales y ejerce la soberanía del Estado. a) En el caso del Poder constituyente éste pertenece al pueblo, que lo ejerce por intermedio de sus representantes; la Constitución es sancionada por una Convención al efecto, órgano supremo pero no soberano, estatuyendo la organización con separación de poderes y funciones. b) En el caso de los poderes de Gobierno (constituidos), los tienen los representantes del pueblo, pero son los órganos del Estado en su nombre quienes dictan la ley del Congreso con intervención de ambas Cámaras y del Poder Ejecutivo...

El poder soberano del Pueblo, u objetivo, es un poder mayoritario latente que consente o disiente, consagra investidura y efectúa contralor, por medio de los partidos políticos y la opinión pública; en cambio, el poder de Gobierno o subjetivo, es poder minoritario con funciones que están delimitadas en su esfera de competencia por la organización. La mayor participación posible de una comunidad en la formación de la voluntad del Estado, gira alrededor del régimen y gobiernos representativos, ya que la Democracia representativa es la única factible en los Estados modernos, y las formas semidirectas meros procedimientos que la atenúan operando sobre ella⁴². En última instancia, se realiza una participación del poder de la mayoría en el poder minoritario de Gobierno quien recibe poder de decisión, de tal manera que la voluntad estatal llegue a identificarse con su respectiva voluntad popular, sea la misma.

Como forma de Gobierno la democrática (sentido restringido) precisa basarse en algunas doctrinas que la justifican y la consagran institucional y funcionalmente. Como doctrina política la Democracia (sentido amplio), se presenta más que en fórmula gubernamental, con sustancia de vida social, con principios y fines coordinados por la participación y el consentimiento populares. y

⁴² Hechos definidos a las formas semirepresentativas: "procedimientos que requieren la intervención directa del cuerpo electoral en consulta, para que se pronuncie sobre los poderes constitutivos del Estado, sobre un acto político de los órganos representativos o sobre los titulares de la representación"; en nuestro art. "Formas Semidirectas de Democracia", Diario de la Revista Jurídica "La Ley", 1952, Tomo 68, 11 de diciembre de 1957.