

# Reflexiones en torno al concepto contemporáneo de la democracia

Diego Pérez Ordóñez

*“Edificar con la razón la experiencia histórica y la tolerancia como instrumentos.”*

Francisco Tomás y Valiente, 1996

Con seguridad la palabra “democracia” es de las más usadas del diccionario. Sin embargo, su concepto ha evolucionado desde la democracia ateniense, eminentemente participativa, hasta la contemporánea, de características representativas. La discusión sobre la efectividad de la democracia, como el menos malo de los sistemas políticos, gira en torno a sus ingredientes: elecciones libres, adecuados niveles de representación, participación y fiscalización ciudadana, por citar solamente algunos.

La rapidez con la que la tecnología avanza nos hace especular con la posibilidad de la computarización de la toma de decisiones. La lentitud de las estructuras jurídico burocráticas contrasta con la multiplicidad y frecuencia de las exigencias sociales. Los poderes paraestatales, como la guerrilla, la mafia, las sectas y los grupos de interés parecerían ganarle la partida, en no pocos lugares del mundo, al poder político más o menos legítimo. Todo lo anterior conduce a pensar si el trillado concepto de la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo todavía tiene vigencia. Conviene, entonces, conocer el estado actual de tratamiento académico del concepto de democracia.

## TOURAINÉ Y LA DEMOCRACIA DE LIBERACIÓN

El estudioso Alain Touraine es uno de los pensadores que mejor ha desarrollado el concepto de la democracia en los últimos años. Es un firme defensor de la idea de que lo que triunfa hoy en día no es la democracia sino la economía de mercado, que intenta quitarle importancia a las instituciones políticas. Por eso es que para el francés un sistema abierto, político y económico es condición necesaria pero no suficiente de la democracia. En otras palabras: no todos los sistemas de libertades políticas y económicas son necesariamente democráticos. Hay que tener en cuenta otros factores políticos para que podamos hablar de democracia: libre elección de los gobernantes y pluralismo político - los electores deben estar en posibilidades de optar entre candidatos que representen los puntos de vista de la ciudadanía, más que, por ejemplo, dos

facciones de la oligarquía, el ejército o el mismo aparato del Estado.

Si no se cuenta con los factores mínimos la democracia corre el riesgo de ser destruida. Esta destrucción puede venir de dos frentes: desde arriba, cuando el poder autoritario corroe las instituciones y los derechos; o desde abajo, en las situaciones en las que el caos, la violencia y la guerra civil acaban con el sistema democrático.

Con los antecedentes señalados Touraine se une a la visión de Bobbio (que trataremos más adelante), al definir a la democracia por medio de tres elementos institucionales:

- Contiene un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones y mediante qué procedimientos.
- Un régimen es tanto más democrático cuanto una mayor cantidad de personas participa directa o indirectamente en la toma de decisiones.
- Las elecciones que la gente hace (las decisiones que toman) deben ser reales.

De este modo, el espíritu democrático puede responder a dos exigencias:

- Limitar el poder; y
- Responder a las demandas de la mayoría.

Por otro lado, la importancia de las reglas de procedimiento es que éstas sirven para conocer cómo se forma, se expresa y se aplica una voluntad que representa los intereses de la mayoría. También sirven -las reglas- para impedir la arbitrariedad, responder a las demandas de la mayoría y garantizar la participación de la ciudadanía en la vida pública. Es por eso que este pensador francés desconfía de la democracia participativa: *“Ya no queremos una democracia de participación; no podemos contentarnos con una democracia de deliberación; necesitamos una democracia de liberación (...) La democracia sólo es vigorosa cuando está contenida en un deseo de liberación que se da constantemente nuevas fronteras, a la vez más distantes y más cercanas, puesto que se vuelve contra las formas de autoridad y de represión que tocan la experiencia más personal.”*<sup>12</sup>

## EL PAPEL DE LAS LIBERTADES

En concordancia con la teoría de Touraine la libertad de opinión, de reunión y de organización son esenciales para la democracia, porque no implican ningún juicio del Estado acerca de las creencias morales o religiosas de los individuos. En su concepto hay que dar a los que están sometidos, y son dependientes, la capacidad de obrar libremente, de discutir en igualdad de derechos y garantías con aquellos que poseen los recursos económicos, políticos y culturales. Sólo así se podrá hablar de una democracia en la que el campo de juego esté nivelado, y no inclinado a favor de grupos y clases.

De acuerdo con la visión de Touraine, sujeto es el individuo o grupo como actor. En la sociedad moderna la libertad se expresa antes que nada por la resistencia a la dominación creciente del poder social sobre la personalidad y la cultura. El sujeto resiste y afirma su particularismo y su deseo de libertad. La democracia es, en parte, la lucha de unos sujetos (en su cultura y libertad) contra el sistema. Es la capacidad para la mayor cantidad de personas de vivir libremente y oponiendo resistencia al poder en nombre de la libertad. El régimen democrático da la mayor libertad al mayor número y protege y reconoce la mayor diversidad posible.

En la actualidad -y siempre siguiendo al pensador francés- la democracia está asediada por un culturalismo que impulsa el respeto a las minorías hasta la supresión de la idea misma de la mayoría. La nación se traduce en comunidades cerradas y agresivas. La democracia también se define mediante la voluntad de combinar el pensamiento racional, la libertad personal y la identidad cultural. Según Touraine, la democracia es el régimen que reconoce a los individuos y a las colectividades como sujetos, es decir, que los protege y los estimula en su voluntad de 'vivir su vida'. O sea que lo que limita el poder no es sólo un conjunto de reglas sino la voluntad de incrementar la voluntad de cada uno. La liberación de cada uno es, para él, la meta de la democracia "(...) el objetivo principal de la democracia debe ser permitir a los individuos, a los grupos y a las colectividades convertirse en sujetos libres, productores de su historia, capaces de unir en su acción el universalismo de la razón y la particularidad de una identidad personal y colectiva."<sup>3</sup>

## LA DEMOCRACIA TELEDIRIGIDA: SARTORI

Para el italiano Giovanni Sartori<sup>4</sup> definir la democracia como poder del pueblo es simplemente una ejercicio vocablo a vocablo, que se limita a reproducir literalmente el significado griego de la palabra. Lo característico de la idea de democracia contemporánea, desde un punto de vista formal, es que la palabra suele ir aparejada de un adjetivo que la califique. Hasta el siglo XIX la palabra democracia tenía un significado político, pero luego aparecieron los conceptos de democracia "social" y democracia "industrial", que se remiten a estructuras identificables. De acuerdo con Sartori, las democracias contemporáneas giran en torno a:

a. El principio de la mayoría relativa: significa que dentro del pueblo, como un todo, parte de él cuenta más y parte menos. Incluso aquellos que constituyen la mayoría no detentan realmente el poder. Los derechos de la mi-

noría son la condición necesaria del proceso democrático mismo. Un gobierno mayoritario debe estar limitado por los derechos de la minoría. La democracia en marcha depende de asegurar a todos los ciudadanos (mayoría más minoría) la ostentación de los derechos requeridos por el método a través del cual la democracia opera.

- b. Los procedimientos electorales; y
- c. La transmisión del poder que supone la representación. Las elecciones y la representación son los instrumentos necesarios de una democracia a gran escala, y también su talón de Aquiles. Quien delega el poder también puede perderlo. Las elecciones son necesariamente libres pero la representación no es necesariamente genuina.

Para el pensador italiano en la actualidad no existe una democracia de referéndum, pero es tecnológicamente factible en el futuro. "*Cada elector dispondría de una terminal de vídeo en el que aparecerían los problemas y soluciones propuestas, con una periodicidad, por ejemplo, semanal y bastaría que apretara los botones correspondientes al sí o al no o a la abstención.*"<sup>5</sup> La mayoría gana todo y la minoría pierde todo. Este tipo de democracia maximizaría el conflicto y legitimaría la tiranía de la mayoría. Sartori ha formulado la teoría decisional de la democracia, y para darle fundamento distingue cuatro clases de decisiones:

1. Individuales: las toma cada individuo por sí mismo, independientemente de si lo hace movido por influencias externas o siguiendo su propio criterio.
2. Grupales: las toma un conjunto de individuos relacionados, que participan de modo significativo en la adopción de tales decisiones.
3. Colectivas: las que adoptan los "muchos", por la razón de su tamaño los colectivos no pueden actuar como los grupos concretos.
4. Colectivizadas: se parecen a las colectivas en que no son individuales, pero se aplican y se hacen cumplir en una colectividad: quienquiera que decida lo hace por todos.

El órgano que adopta las decisiones incurre en costes (cualquiera que sea la cuestión en juego), y la colectividad receptora afronta riesgos (cualquiera que resulte ser) La diferencia básica radica en que el coste se puede conocer *ex ante* y el riesgo *ex post*. El coste decisional depende del número de personas que participan en la decisión: a mayor número mayor coste (dependiendo del volumen del órgano decisor).

## LIBERTAD Y PODER

Para hablar de democracia Sartori reconoce tres variaciones del concepto de libertad<sup>6</sup>. La libertad como autorización (*se me permite*), la libertad como capacidad (*soy capaz de*) y la potencial (*tengo el poder de*). En épocas de opresión centralizada la expresión "libertad política" carece de ambigüedad. La clave del concepto de libertad política a lo largo de los siglos ha sido la ausencia de impedimentos externos, remoción de las restricciones exteriores y la disminución de los lazos coactivos.

Para Sartori es claro que:

- a. Hablar de libertad política es tratar del poder de los poderes subordinados, del poder de los destinatarios del poder; y

- b. Que la forma adecuada de plantear el problema de la libertad política es preguntarse ¿cómo salvaguardar el poder de estos poderes menores y virtualmente perdedores?

La libertad política (el ciudadano libre) existe en tanto en cuanto se crean las condiciones que permiten a este poder menor resistir al poder superior que, de otra forma, le aplastaría o, al menos, podría hacerlo. Lo que pedimos de la libertad política es la protección contra el poder arbitrario y absoluto. La libertad política permite a los gobernados oponerse efectivamente al abuso de poder por parte de los gobernantes. La clave es dilucidar dónde empieza y dónde termina el poder absoluto. *“La libertad política (la independencia) protege y permite al individuo elegir; y las libertades sucesivas contribuyen a la creación de las condiciones que amplían la posibilidad de escoger y la efectividad de la opción.”*<sup>7</sup>

Este estudioso italiano sostiene que la desigualdad es inherente al hombre, por eso un orden social en el que prevalece la idea de que cada uno debe vivir en su posición, permanece de pie. Una sociedad que busca su igualdad es una sociedad que lucha consigo misma, que se enfrenta con las leyes de su inercia interna. Cree que la igualdad destaca como el ‘ideal de protesta’, simboliza y estimula la revuelta del hombre frente al destino. En un sentido la igualdad transmite la idea de identidad, en otro implica la justicia. Alega que la búsqueda moral de la igualdad no implica una semejanza *de facto*. Si la igualdad es un principio moral queremos la igualdad por considerarla justa, no porque los hombres sean efectivamente iguales.

En lo tocante al tema de la igualdad, Sartori recomienda esta clasificación:

- Jurídico política: poder legalizado de oponer resistencia
- Social: no discriminación.
- De oportunidades: acceso igual, mismo reconocimiento a igual mérito.
- De oportunidades iniciales: entendida como comienzo igual, condiciones materiales iguales para acceso igual a oportunidades.
- Igualdad económica: igualdad en riqueza para todos, o propiedad estatal de la riqueza.

Tan pronto como una situación de libertad abre el cauce al apetito de igualdad, el ideal de la libertad se encuentra con dificultades. La idea de la igualdad es más asequible y tangible: se traduce en la provisión de beneficios perceptibles. Los beneficios de la libertad, en cambio, suelen ser imperceptibles.

En definitiva, el pensamiento de Giovanni Sartori se resume en que un sistema democrático tiene que ir hacia la contención del poder político. Los medios tecnológicos pueden multiplicar hasta el infinito la fuerza del hombre, así la amenaza crece de manera aterradora. Así el ciudadano se convierte en un súbdito controlado desde la cima. También corre el riesgo de ser superada por el gran poder económico.

#### DAVID HELD Y LA DEMOCRACIA DE LOS DERECHOS

Otra importante concepción de la democracia es la de David Held<sup>8</sup>. Para él la democracia significa una forma de gobierno en la que, al contrario de los sistemas persona-

listas, el pueblo gobierna. Su concepto implica un Estado en el que existe alguna forma de igualdad política entre las personas.

La defensa de la democracia vale la pena porque por lo menos ésta intenta poner en vigencia valores fundamentales como la igualdad, la libertad y el autodesarrollo moral, el interés común, decisiones eficaces y la utilidad social. La pregunta que aparece cuando se piensa en democracia es si constituye algún tipo de poder popular (participación ciudadana en un autogobierno) o la simple contribución en la toma de decisiones. Held piensa que las ideas y prácticas democráticas sólo pueden ser protegidas a largo plazo si se profundiza su arraigo en la vida política, social y económica.

De acuerdo con Held, la teoría central de la idea liberal ha sido cómo sostener un gobierno, en un mundo marcado por la persecución legítima y razonable de los intereses personales y qué forma debe adoptar ese gobierno. Hobbes creía que sólo un Estado protector podría cobijar a los ciudadanos dejados al libre albedrío. Locke modificó la idea: no existe una buena razón para pensar que los gobernantes proporcionarán por su propia iniciativa un marco adecuado para que los ciudadanos persigan sus intereses. Por eso Locke y Montesquieu argumentaban que el poder político debidamente sancionado debía tener límites. Más tarde Madison en Estados Unidos y Bentham y James Mill en Inglaterra perfeccionaron la teoría de la democracia protectora: los gobernantes deben ser responsables ante los gobernados a través de los mecanismos políticos que proporcionan a los ciudadanos los medios adecuados para escoger, autorizar y controlar las decisiones políticas. A través de estos mecanismos se puede lograr el equilibrio entre la fuerza y el derecho, la autoridad y la libertad.

La democracia desarrollista, como modelo, subraya el carácter indispensable de las instituciones democráticas para la formación de una ciudadanía activa y participativa. Su principio justificativo es: los ciudadanos deben disfrutar de la igualdad política y económica para que nadie pueda ser amo de nadie y para que todos puedan disfrutar de igual libertad e independencia en el proceso de desarrollo colectivo. Dentro de esta línea de democracia destaca John Stuart Mill<sup>9</sup>, que realizaba la libertad individual, el gobierno responsable y la eficacia estatal.

Para la democracia desarrollista la participación en la vida política es necesaria no sólo para la protección de los intereses individuales, sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo constante.

Posteriormente, Marx y Engels arremetieron contra la idea del Estado neutral y la libre economía de mercado. Marx creía que el gobierno democrático en una sociedad capitalista era una utopía. Su concepción básica era que la libertad exige el fin de la explotación y, en último término, plena igualdad política y económica.

En el siglo XX, Weber y Schumpeter compartían una visión de la vida política en la que había poco margen para la participación democrática y el desarrollo individual o colectivo. Su obra coincide en ver a la democracia como, en el mejor de los casos, un medio para escoger a los encargados de adoptar las decisiones y limitar sus excesos. Se trata de una idea de los procedimientos

democráticos más que de una definición de la esencia misma de la democracia<sup>10</sup>.

Schumpeter trató de desarrollar un modelo de democracia realista, fundamentado empíricamente. Entendía la democracia como un método político, es decir un arreglo institucional para llegar a las decisiones políticas, confiando a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos, como consecuencia de su éxito en la búsqueda del voto de las personas. En resumen: la vida democrática es la lucha entre líderes políticos rivales, organizados en partidos, por el mandato de gobernar. Limita así la suerte del ciudadano a escoger periódicamente y autorizar a un gobierno para que actúe en su nombre. Los fines, como la justicia, decía Schumpeter, no deben ser confundidos con la democracia misma.

Entrando en el campo de la democracia contemporánea -y siguiendo a Held- la nueva derecha (Hayek, por ejemplo) ha unido los objetivos de libertad e igualdad a doctrinas políticas, económicas y éticas individualistas. El Estado moderno debe proporcionar las condiciones necesarias para posibilitar a los ciudadanos la persecución de sus propios intereses. El Estado debería también defender el imperio de la ley, y deberá estar restringido a su mínima dimensión.

Por el contrario, los pensadores de la nueva izquierda, (Pateman, MacPherson y Poulantzas) creen que los ideales de igualdad, libertad y justicia únicamente pueden realizarse por medio de luchas que aseguren que la sociedad esté sujeta a procedimientos que garanticen la máxima responsabilidad ante los ciudadanos.

De acuerdo con Held, para que la democracia florezca hoy en día debe ser reconocida como un fenómeno de dos caras: que haga referencia, por un lado, a la reforma del poder del Estado y, por otro, a la reestructuración de la sociedad civil. *"Este proceso debe tener como premisas la aceptación tanto del principio de que la división entre Estado y sociedad civil debe ser una característica central de la vida democrática, como la idea de que el poder de adoptar decisiones debe estar libre de las desigualdades y limitaciones impuestas por la apropiación privada del capital."*<sup>11</sup>

De acuerdo con Held, la democracia no sólo trata de poner límites al poder público: si se pretende que las personas sean libres e iguales en la determinación de las condiciones de su propia vida, y que tengan los mismos derechos y obligaciones, hay que implementar un sistema de derechos concreto. Debería éste incluir:

- Igualdad de derecho al voto e iguales derechos de participación efectiva, comprensión bien informada.
- Derechos sociales: reproducción, cuidado de los niños, sanidad y educación.
- Derechos económicos: garantías de recursos económicos para lograr la autonomía democrática.
- Responsabilidad estatal: hacia los grupos que no gobiernan y de igualdad forma ante la ley y de que los ciudadanos tengan la capacidad real de beneficiarse de la oportunidades que se les presenten.

Si la democracia se concibe solamente como la votación periódica, se diluye el concepto de ciudadanía, en opinión de David Held.

## DAHL: POLIARQUÍA, QUE NO DEMOCRACIA

En materia de pensamiento político la obra de Robert Dahl es de las más importantes del siglo XX, y su idea de la 'poliarquía' de las más discutidas. La premisa de la idea de Dahl es la siguiente: dado un régimen donde la oposición al gobierno no puede organizarse abierta y legalmente en partidos políticos ni enfrentarse a él en elecciones libres e imparciales, ¿qué condiciones favorecen o estorban su transformación en otro régimen que sí lo permita?

Para este pensador estadounidense la característica fundamental de un gobierno democrático es la continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Así, pues, intenta una definición de democracia: *"(...) el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importarme, por el momento, si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro."*<sup>12</sup> Y complementa: *"Las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público."*<sup>13</sup> En él, este concepto abstracto sirve para valorar el grado de aproximación de los sistemas democráticos al ideal teórico<sup>14</sup>.

## CRITERIOS DE SUSTENTACIÓN DE LA POLIARQUÍA

De acuerdo con reflexiones posteriores del politólogo estadounidense<sup>15</sup>, éstos son los criterios de sustentación de la poliarquía:

- El control de las decisiones gubernamentales sobre las medidas oficiales les corresponde, por disposiciones constitucionales, a funcionarios electos.
- Los funcionarios electos son elegidos y pacíficamente sustituidos por otros mediante elecciones libres e imparciales relativamente frecuentes, en las que sólo hay un grado limitado de coacción.
- Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en tales elecciones.
- La mayoría de los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos presentándose como candidatos en las elecciones.
- Los ciudadanos gozan del derecho a la libertad de expresión, en particular la libertad de expresión política, incluida la crítica a los funcionarios, a la conducción del Estado, al sistema político, económico y social vigente, así como a la ideología dominante.
- Tienen acceso los ciudadanos a las diversas fuentes de información, la que no está monopolizada ni por el Gobierno ni por grupo alguno.
- Los ciudadanos gozan del derecho efectivo a formar asociaciones autónomas, que procuren influir en el gobierno rivalizando en las elecciones, y por vías pacíficas.

Las instituciones de la poliarquía son indispensables para la democracia a gran escala, y en particular para la escala del contemporáneo Estado nacional. Todas las instituciones de la poliarquía son necesarias para la instauración más plena posible del proceso democrático en el gobierno de un país.

Como complemento, para que un gobierno esté en capacidad de responder durante un periodo dado de tiempo

a las preferencias de sus ciudadanos, sin distinciones políticas, éstos deben tener igualdad de oportunidades para:

- a. Formular sus preferencias.
- b. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y, colectiva e individualmente, ante el gobierno.
- c. Recibir trato gubernamental igual, es decir el gobierno no debe discriminar el origen o el contenido de las preferencias.

Estas condiciones son fundamentales, aunque no suficientes, para la existencia de la democracia.

La participación y el debate aumentan cuando los regímenes hegemónicos y las oligarquías competitivas evolucionan hacia la poliarquía. Por lo tanto, el número de individuos, grupos e intereses cuya preferencia hay que tener en cuenta a la hora de ejercer el poder político aumenta. Mientras más profundo sea el conflicto entre el gobierno y la oposición, mayores serán las posibilidades de que cada uno niegue al otro la participación efectiva en el ejercicio del poder político.

La transformación de un régimen hegemónico en otro más competitivo, o de una oligarquía competitiva en una poliarquía, produce importantes consecuencias:

- a. Las libertades de corte liberal clásico, que son parte integrante del debate político y de la participación, p. ej. las oportunidades de oposición al gobierno, para formar organizaciones políticas, para expresarse libremente en materia política sin temor de represalias gubernamentales, emitir voto secreto, etc.
- b. La combinación de la participación abierta y la competencia política genera un cambio en la composición política de los dirigentes, que deben reflejar las preferencias de los votantes.
- c. A medida que el sistema se hace más competitivo o representativo, los políticos buscan el apoyo de los grupos que ganan acceso y terreno en la vida política. Los políticos también cambian de respuesta: adaptan su discurso, presentan candidatos que pueden ser más afines a la población votante.
- d. En los países, mientras más oportunidades haya para expresar, organizar y representar las preferencias políticas, mayor será el número y variedad de preferencias e intereses políticos con probabilidad de estar presentes en la vida política.
- e. Cuanto más bajas sean las barreras para el debate público y mayor el número de personas incluidas en el sistema político, mayores son también las dificultades del gobierno de un país para adoptar y hacer cumplir métodos que exijan la aplicación de sanciones rigurosas a porcentajes relativamente importantes de la población. Menores son las posibilidades de que siquiera lo intente.

### LOS TRES CAMINOS QUE LLEVAN A LA POLIARQUÍA

Para Robert Dahl las siguientes son las tres posibilidades de vías adecuadas para que un sistema político pueda ser considerado realmente poliárquico:

1. La liberalización precede a la capacidad de representación: una hegemonía cerrada aumenta las oportunidades de debate público y, por tanto, la transformación en una oligarquía competitiva. Ésta, a su vez, se transforma

entonces en una poliarquía, cuando aumenta la capacidad de representación del régimen.

2. La capacidad de representación precede a la liberalización: la hegemonía cerrada se abre haciéndose representativa. La hegemonía representativa se transforma seguidamente en una poliarquía, cuando aumentan las oportunidades de debate público.
3. La vía rápida: una hegemonía cerrada se convierte de repente en una poliarquía, cuando se otorga rápidamente el derecho al voto universal y al debate público.

### EL ORDEN SOCIOECONÓMICO

En el mundo actual las oportunidades de existencia de una poliarquía dependen directamente del grado y de la fuerza de determinadas creencias, no solamente entre civiles, sino entre todos los grados militares. Las fuerzas armadas deben creer en la neutralidad, en el constitucionalismo y en la subordinación al poder civil. Las circunstancias que más favorecen la política competitiva son aquellas en que tanto al gobierno como a la oposición se les niega el acceso a la violencia y a las sanciones socioeconómicas, o cuando éstas se producen de forma aislada o dispersa. Por el contrario, las circunstancias menos favorables se dan cuando el gobierno tiene el monopolio de la violencia y las sanciones socioeconómicas se niegan a la oposición. Si la oposición monopoliza los dos factores anteriores, entonces el gobierno carece de las características definitorias inherentes a su posición y tendrá los días contados.

Las oportunidades para que un país desarrolle y conserve un régimen competitivo-poliárquico, dependen del grado y la amplitud con que la sociedad y la economía del país:

- a. Favorezcan la alfabetización, la educación y las comunicaciones;
- b. Creen un orden social pluralista y no centralizado; y
- c) Prevengan las desigualdades extremas entre los estamentos políticos más importantes del país.

Como colofón, y siempre de acuerdo a la teoría de la poliarquía de Dahl, las oportunidades de un país para tener un gobierno nacional duradero bajo un régimen en el cual la gran masa de la población tenga acceso al debate público dependen de siete grupos de condiciones: las secuencias históricas, el orden socioeconómico, el nivel de desarrollo socioeconómico, las igualdades-desigualdades, el pluralismo subcultural, la intervención extranjera y las creencias de los activistas políticos.

### BOBBIO Y LAS REGLAS DE LA DEMOCRACIA REAL

Para Bobbio<sup>16</sup> la democracia se ha convertido en estos años en el denominador común de todas las cuestiones políticamente relevantes, teóricas y prácticas. Para hablar de democracia, como concepto contrapuesto a todas las formas de gobierno autocrático, hay que considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones y bajo qué procedimientos.

Los grupos sociales tienen necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos sus miembros, con el objeto de velar por su propia supervivencia exterior e interior.

Las decisiones grupales de todos modos son tomadas por individuos (el grupo como tal no decide), y para que esta decisión, en principio individual, pueda ser aceptada como colectiva es necesario que sea tomada con base en reglas, escritas o consuetudinarias. Las reglas, a su vez, establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, y con qué procedimientos.

En lo tocante a los sujetos llamados a tomar las decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que, en cuanto autorizado por la ley fundamental, se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros de un grupo. "Muy elevado" se refiere a que incluso en las democracias más avanzadas no toda la población es votante, por cuestiones de edad básicamente.

Para Bobbio, a la hora de ensayar una definición mínima de democracia, no basta con los mencionados factores: atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, ni la existencia de leyes procedimentales para la toma de esas decisiones. Se presenta como necesario un tercer factor: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir, o a elegir, a quienes deban decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. A quienes deciden se les debe garantizar los derechos de libertad de opinión, de reunión, de asociación. El Estado solamente puede ejercer el poder con sujeción a la ley y dentro de los límites del reconocimiento y respeto de los derechos inviolables del individuo. "Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego."<sup>17</sup>

## LIBERALISMO Y DEMOCRACIA

El Estado liberal y el Estado democrático, siempre de acuerdo a la visión de Bobbio, son interdependientes en dos formas:

- a. Son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; y
- b. Es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.

Es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia y, por otra parte, es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales.

Para reflexionar sobre la situación actual de la democracia, Bobbio habla de la 'democracia real', es decir que no se preocupa demasiado de su transformación sino del contraste entre lo que se ofreció y lo que verdaderamente se concretó. El pensador italiano señala seis de estas falsas promesas:

1. *El nacimiento de la sociedad pluralista:* En la Antigüedad y en la Edad Media el todo tenía preferencia sobre las partes. Por el contrario, con el advenimiento del liberalismo la democracia trajo de la mano una concepción individualista de la sociedad, que no es más que un concepto artificial producto de la voluntad de los individuos. Tres factores fueron determinantes para la con-

cepción individualista de la sociedad: a) El contractualismo de los siglos XVII y XVIII, que parte de la teoría de que antes del Estado existía la sociedad de la naturaleza y que fueron los individuos quienes concertaron el apareamiento del Estado, para dar vida a un poder común que garantice sus derechos. b) El nacimiento de la economía política: análisis de la sociedad y de las relaciones sociales, cuyo centro es el individuo. c) La filosofía utilitarista de Jeremías Bentham y James Mill, según la cual el único criterio para distinguir una ética objetiva es a partir de condiciones esencialmente individuales, como el placer y el dolor. Además, para Bentham resolver el problema del bien común se resume en la famosa fórmula de la mayor felicidad para el mayor número<sup>18</sup>.

Sin embargo, en las sociedades contemporáneas ha sucedido exactamente lo contrario: los grupos se han vuelto cada vez más relevantes políticamente, en forma de asociaciones, sindicatos, partidos y empresas. El individuo es cada vez menos importante en la vida política de una sociedad democrática. El modelo general pasó de ser centrífugo a centrípeto, donde ya no existe un solo centro de poder sino muchos: la democracia pluralista.

2. *La reivindicación de los intereses:* De la distribución del poder se deriva la cuestión de la representación. La representación política es la antítesis de la democracia de los intereses, en la que el representante, al tener que velar por los intereses particulares, está en situación de mandato obligatorio, de derecho privado. La democracia representativa, de acuerdo con los ideales de la Revolución Francesa, presupone que el diputado, una vez electo, responde a los intereses de la nación y ya no de los votantes que lo eligieron. Cada grupo de interés tiende a considerar suyos los intereses nacionales. En los parlamentos la disciplina partidista atenta contra la verdadera representación.

Bobbio suscribe la teoría de Schmitter del neocorporativismo como sistema. Este sistema está compuesto por una relación triangular: el gobierno (teóricamente representante de los intereses nacionales) interviene únicamente como mediador de las partes sociales y como árbitro (generalmente impotente) del respeto de los acuerdos. Los conflictos sociales, así, no se resuelven por representación sino por consenso de las grandes organizaciones sociales.

3. *Persistencia de las oligarquías:* Bobbio considera falsa la premisa de la derrota del poder oligárquico. "El principio fundamental del pensamiento democrático siempre ha sido la libertad entendida como autonomía, es decir, como capacidad de legislar para sí mismo, de acuerdo con la famosa definición de Rousseau, que debería tener como consecuencia la plena identificación entre quien pone y quien recibe una regla de conducta y, por tanto, la eliminación de la tradicional distinción, en la que se apoya todo el pensamiento político, entre gobernados y gobernantes. La democracia representativa, que es la única forma de democracia existente y practicable, es en sí misma la renuncia de la libertad como autonomía."<sup>19</sup>

Como complemento de lo anterior, Bobbio considera que la competencia de las élites, de acuerdo con la vi-

sión de Schumpeter, y los estudios de Gaetano Mosca, es aplicable al estado actual de la democracia.

4. *El espacio limitado*: Si no ha podido derrotar a las oligarquías, la democracia todavía no ha sido capaz de copar todas las instancias del poder político en las que se toman las decisiones obligatorias para la sociedad. Después de la conquista del sufragio universal, si se puede hablar de una ampliación de la democracia representativa a la directa por medio del uso de la computadora, más conviene hablar de la instauración de la democracia social. No se debe poner énfasis en cuántos votan sino en qué espacios tienen para ejercer ese derecho. Para Bobbio los dos grandes bloques de poder de las democracias contemporáneas son la empresa privada y la administración pública y, mientras estos dos bloques no entren en el proceso de democratización, no será posible prever que la democracia avance más.

5. *El poder invisible*: El pensador italiano llama poder invisible al de las mafias, masonería y servicios secretos no controlados, por ejemplo. El objetivo de la democracia es crear un poder político legítimo, cuyas decisiones sean tomadas a plena luz del día. El control público del poder es hoy más necesario que nunca, teniendo en cuenta que los medios tecnológicos de los que dispone el que lo ostenta (el poder) para conocer el parecer de los ciudadanos son muy efectivos.

Si no se logra controlar a quien detenta el poder, la democracia estará perdida. La premisa se ha convertido ya no en el máximo control del poder por parte de los ciudadanos sino, por el contrario, del máximo control de los súbditos por parte del poder.

6. *El ciudadano no educado*: La ironía, para Bobbio, es que aún en las democracias de los países con ciudadanía educada se produce un fenómeno de apatía frente a los procesos electorales. Disminuye el voto de opinión y aumenta el voto clientelar basado en la ilusión del "doy para que tú me des". *"En los discursos apologéticos sobre la democracia, desde hace dos siglos hasta ahora, jamás falta el argumento de acuerdo con el cual la única manera de hacer de un súbdito un ciudadano es la de atribuirle aquellos derechos que los escritores de derecho público del siglo pasado llamaron activae civitatis, y la educación para la democracia se desarrolla en el mismo sentido que la práctica democrática."*<sup>20</sup>

#### LOS OBSTÁCULOS DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

De acuerdo con el criterio de Bobbio, son tres básicamente los obstáculos de la democracia contemporánea, que no fueron tomados en cuenta por los teóricos originales:

- Que la democracia y la tecnocracia son antitéticas, porque el gobierno de los expertos excluye de la toma de decisiones a las mayorías. Sin embargo, en el mundo moderno, se hace cada vez más necesaria la presencia de expertos en la toma de decisiones de asuntos como la inflación y el pleno empleo, por ejemplo.
- El crecimiento del poder burocrático es un fenómeno que, por su verticalidad en el uso del poder, se contraponen a la toma de decisiones horizontales de la demo-

cracia. Por otro lado, irónicamente, el Estado protector ha ido evolucionando en burocracia de la mano de la democracia. Por ejemplo: cuando solo votaban los propietarios, el Estado se dedicaba a la protección de la propiedad, cuando votaron los analfabetos, a la construcción de escuelas, y cuando votaron los trabajadores, a la protección de los derechos sociales.

c. En los últimos años se ha discutido acerca del rendimiento de la democracia, debate circunscrito básicamente a la gobernabilidad. El Estado democrático ha procurado emancipar a la sociedad civil del Estado, y así han aumentado sus exigencias al gobierno. Como la sociedad está tan polarizada, los gobiernos físicamente no pueden cumplir con todas las demandas sociales. La rapidez del pedido de las decisiones contrasta con la lentitud del andamiaje democrático: se produce así una ruptura entre el mecanismo de recepción y el de emisión.

Tomando en cuenta todo lo anterior Bobbio concluye que *"El contenido mínimo del Estado democrático no ha decaído: garantía de los principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas (en las democracias coasociativas o en el sistema neocorporativo) o tomadas con base en el principio de mayoría, de cualquier manera siempre después del debate libre entre las partes o entre los aliados de una coalición de gobierno. Existen democracias más sólidas o menos sólidas, más vulnerables o menos vulnerables; hay diversos grados de aproximación al modelo ideal, pero aun la más alejada del modelo no puede ser de ninguna manera confundida con un Estado autocrático y mucho menos con uno autoritario."*<sup>21</sup>

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

Después de haber revisado algunas de las posturas conceptuales relativas a la idea de la democracia, es necesario recapitular y destacar algunos puntos que podrían ser de interés:

- Se corre el peligro de que, en países con inadecuados niveles de institucionalidad, el resultado de la mundialización de la economía de mercado no vaya de la mano de la vigencia plena de las instituciones políticas. De hacerse realidad esta posibilidad la democracia correría serio peligro.
- Uno de los ideales tradicionales de la democracia ha sido cómo limitar el poder político, al tiempo que el Estado responda más o menos adecuadamente a los intereses de la mayoría. Sin embargo, contemporáneamente, el poder está diluido en el poder político, los grupos de interés, las mafias, las sectas y los grupos rebeldes armados. Surgen, pues, las interrogantes, ¿cómo se puede encontrar los medios, dentro del Estado de Derecho, para que la democracia limite a un tiempo el poder político y conviva con los otros poderes? ¿Es esta convivencia posible y legítima?
- El culturalismo amenaza con dar la vuelta al temor de Tocqueville sobre la tiranía de la mayoría. El apareamiento de la etnicidad y de la cultura como factores determinantes a la hora de tomar decisiones podría resul-

tar en que el tratamiento especial a las minorías, por la vía de la constitucionalización de sus derechos y costumbres, por ejemplo, ponga en jaque las decisiones de la mitad más uno de los ciudadanos. La posibilidad de que, en el futuro, las decisiones se tomen pulsando los botones de una computadora, haría que la mayoría gane todo y la minoría pierda todo. Por eso es importante que la minoría sirva como contrapeso de la mayoría a la hora de decidir.

Es necesario enfrentar el concepto de democracia a todas las formas de gobierno autocrático. En este campo hay que considerarla caracterizada - a la democracia - por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales)

que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones y bajo qué procedimientos. En otras palabras, dilucidar la legitimidad subjetiva (quién gobierna) y objetiva (cómo, cuándo y qué decisiones son adecuadas) del poder político. Como complemento para la práctica de la democracia: es indispensable que los dotados jurídicamente para elegir y/o decidir tengan frente a sí alternativas reales y que estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. El Estado, para hacer efectiva esta ambición, debe garantizarle a la ciudadanía los derechos de libertad de opinión, de reunión, de asociación y otros que tengan como base la convivencia civilizada.

### NOTAS

1. "¿Qué es la Democracia?", Buenos Aires, FCE, 1995.
2. Touraine, Op. Cit, Págs. 20-21.
3. Idem, Pág. 275
4. "Teoría de la Democracia. I. El Debate Contemporáneo", Buenos Aires, Editorial REI, 1987.
5. "Teoría de la Democracia. I.", Pág. 155-156.
6. En "Teoría de la Democracia. II. Los Problemas Clásicos.", Buenos Aires, Editorial REI, 1987.
7. "Teoría de la Democracia. II. Los Problemas Clásicos.", Pág. 367.
8. David Held, "Modelos de Democracia", México, Alianza, 1993
9. John Stuart Mill, "Sobre la Libertad", Madrid, Alianza, 1996. John Stuart Mill es considerado el fundador del liberalismo contemporáneo, y su obra "Sobre la Libertad", de las más importantes del siglo XIX (1859). El objeto del ensayo de Mill no es el libre albedrío, sino la libertad social: los límites de poder que puede ejercer legítimamente la sociedad sobre el individuo. El único fin por el cual es justificable que la humanidad, individual o colectiva, se cole en la libertad de acción de cualquiera de sus miembros es la propia protección. La única finalidad por la cual el poder puede, por pleno derecho, ser ejercido sobre un miembro de la comunidad contra su voluntad es evitar un perjuicio a los demás. Su propio bien, físico o moral, no es suficiente. "Nadie puede ser obligado justificadamente a realizar o no realizar determinados actos, porque eso fuera mejor para él, porque le haría feliz, porque, en opinión de los demás, hacerlo sería más acertado o más justo." Pág. 65.
10. Lipset Seymour Martin Lipset, "El Hombre Político. Bases Sociales de la Política", Madrid, Tecnos, 1987 comparte la definición de democracia de Schumpeter, "Democracia en una sociedad compleja puede definirse como un sistema político que suministra oportunidades constitucionales regulares para el cambio de dirigentes gobernantes, y un mecanismo social que permite a la mayor parte posible de la población influir sobre las decisiones más importantes, mediante la elección entre contendientes para los cargos públicos." Esta definición, para Lipset, implica:
  - a) Un sistema político caracterizado por un sistema de valores que permita el juego pacífico del poder.
  - b) Si el resultado del juego político no consiste en la recompensa periódica de la autoridad efectiva concedida a un grupo, resultaría un gobierno inestable y no una democracia.
  - c) Si las condiciones para la oposición efectiva no existen, la autoridad de los que están en el poder aumentará y la influencia popular decaerá al mínimo.
- Lipset considera que mientras más alto es el nivel de educación de un país, más posible es que su población crea en los valores democráticos y las prácticas democráticas. Un alto nivel de educación no es condición suficiente, pero sí necesaria, para la democracia: "Un aumento de la riqueza y de la educación contribuye también a la democracia, al aumentar la orientación de las clases bajas hacia varias presiones que reducen su enrolamiento en determinadas ideologías y las hacen menos receptivas a los extremistas". Pág 57-8.
11. "Modelos de Democracia", Pág. 340.
12. "La Poliarquia : Participación y Oposición", Madrid, Tecnos, 1971, Pág. 13

**NOTAS**

13. "La Poliarquía..." , Pág. 18
14. De acuerdo con el criterio del profesor Iván Llamazares, catedrático de la Universidad de Salamanca, la poliarquía se caracteriza de manera especial por la inclusión del concepto de representación política. En ese sentido, se diferencia claramente de las democracias de la época clásica (con un demos que se autogobernaba). La visión de Dahl es paralela en este punto a la de los autores de los Papeles del Federalista, cuando distinguen entre democracias (las clásicas) y repúblicas (el sistema que instalan los norteamericanos).
15. "La Democracia y sus Críticos", Buenos Aires, Paidós, 1991.
16. Norberto Bobbio, "El Futuro de la Democracia", 2a edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
17. "El Futuro de la Democracia", Pág. 21.
18. Para conocer acerca de la influencia que el pensamiento de Bentham ha tenido en el liberalismo ecuatoriano vide Pérez Ordóñez, Diego, "El Quiteño Libre. El Más Espectacular Periódico de Oposición de la República", Quito, Abya-Yala, 1999.
19. Bobbio, Op. Cit, Pág. 33
20. Bobbio, Op. Cit, Pág. 38
21. Idem, págs. 45-46

**LA TIPICIDAD EN EL DELITO DE PECULADO**

En la teoría del delito uno de los elementos que integran su estructura es la tipicidad. Las leyes penales castigan conductas que se ajustan al tipo de delito que se describe en el artículo penal. La tipicidad es la adecuación de la conducta humana con aquella hipótesis prevista en el artículo penal. La tipicidad opera a través de elementos de culpabilidad: notativos y subjetivos.

La tipicidad en el delito de peculado es compuesta por los elementos que hacen referencia a un sujeto activo determinado; por la naturaleza de los bienes jurídicos que protegen; implícitamente a determinados sujetos pasivos; a determinados objetos materiales que en este caso son bienes muebles; a la acción nuclear que es el elemento central de la conducta; a elementos subjetivos que se relacionan con la culpabilidad; y a elementos extraños a la conducta pero que integran la acción penal.

La tipicidad también señala el bien jurídico penalmente protegido, que nos sirve de interés al cual el legislador ha otorgado una valoración especial que merece una protección penal.

**EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO**

El bien jurídico penalmente protegido u objeto jurídico del delito, como se dijo, constituye el interés, interés o bienes que se busca proteger a través de la norma penal. Estos intereses o bienes serían aquellos sobre los cuales ha recaído el interés jurídico del delito.

El delito de peculado en nuestra legislación se encuentra ubicado entre aquellos que afectan en su patrimonio a la administración pública. Sin embargo, ha sido y es una cuestión ardua el determinar exactamente en qué

El artículo que se menciona tipificado en el artículo 257 del Código Penal, es una figura penal que sanciona la violación de la correcta marcha de la administración pública en un aspecto patrimonial por parte de un funcionario público. El legislador, a través de la ley penal, busca preservar la funcionalidad de la administración pública vinculada a sus funciones, lo que implica que de por medio están implícitos los objetivos y fines del Estado.

En el país se extendió la figura del peculado a los funcionarios públicos en octubre de 1941 y a partir de marzo de 1997, de manera general a los de las instituciones financieras privadas. Esta extensión general de la norma es la que se ha denominado como peculado bancario. Dado a la extensión de la figura es menester analizar si es la respuesta a criterios jurídicos válidos, o si por el contrario, presenta defectos que desnaturalizan el tipo de delito.

Debe recordarse que en nuestro país, de manera muy frecuente, se han incorporado nuevos tipos legales al sistema penal debido a necesidades coyunturales por hechos que han causado alarma social. Estas reacciones o respuestas legislativas que se han dado a aquellos hechos, han sido muchas veces desafortunadas, ya que no han generado una adecuada técnica jurídica.

Por otro lado, si la seguridad jurídica deviene en una correcta legislación, interpretación y aplicación de las normas sustantivas y adjetivas, es una necesidad que las mismas deben guardar coherencia y armonía con sus propias posturas. Por ello, todo tipo legal debe establecer una vinculación lógica y íntima con el hecho que presuntamente sanciona. La hipótesis de hecho debe guardar coherencia con la realidad social.

Si constatamos que la actividad pública y la actividad financiera privada tienen distintos campos de acción y los mismos principios y objetivos distintos, es natural concluir que un tipo penal que indiscriminadamente sanciona el abuso de ambos en ambas actividades pueda generar alguna suerte de ambivalencias o injusticias.

En el caso del peculado, la extensión general de la norma a los funcionarios del sistema financiero privado, pareciera que adolece de una inadecuada técnica jurídica, así como de severas deficiencias que desnaturalizan el objetivo de punibilidad de la norma. Apenas hace unos de-