
AGUSTIN SQUELLA (*)
(Valparaíso, Chile)

**Democracia, libertad e igualdad:
relaciones y diferencias necesarias**

I. EXPLICACION PREVIA

Al recibir la invitación de la revista «Anales de la Cátedra Francisco Suárez», en octubre de 1986, a fin de colaborar con su número monográfico dedicado a los derechos humanos en Latinoamérica, el autor de este trabajo venía de leer recientemente, en el II Congreso Brasileño de Filosofía Jurídica y Social, que tuvo lugar en Sao Paulo desde el 31 de Agosto al 5 de Septiembre del mismo año, una ponencia titulada «De la libertad a la democracia y de la democracia a la igualdad».

Esta comunicación, como el título de ella lo sugiere, trataba, por una parte, de la relación entre democracia y libertad, como asimismo del vínculo que a mi entender puede ser trazado entre democracia e igualdad, y, por otra, de ciertas distinciones que parece conveniente tener presentes en punto a la posibilidad de que una forma democrática de gobierno pueda proveer a la gente, simultáneamente, de libertad e igualdad.

Ahora bien, especialmente en punto a qué entender por democracia, como también en lo tocante a las relaciones de esta forma de gobier-

(*) De la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile. Profesor de Introducción al Derecho y Filosofía del Derecho en la Universidad de Valparaíso y en la Universidad Diego Portales.

no con las ideas de libertad e igualdad, la ponencia antes mencionada utilizó como punto de partida la obra de tres de los más importantes juristas contemporáneos —Hans Kelsen, Alf Ross y Norberto Bobbio—, cuyo pensamiento, en particular por lo que se refiere a su contribución a problemas que se consideran comúnmente propios de la Filosofía del Derecho o de la Teoría General del Derecho, ha ejercido, sin duda, no poca influencia en medios académicos latinoamericanos. Porque sin perjuicio de las numerosas traducciones al castellano de las más relevantes obras de estos autores —editadas principalmente en España, Méjico y Argentina—, cabe recordar que Kelsen estuvo en Méjico y en Argentina, que Alf Ross visitó la Universidad de Buenos Aires en 1960 y que Norberto Bobbio, especialmente en el curso de los últimos años, ha traído personalmente su palabra lúcida y elocuente sobre el tema de la democracia a países como Brasil, Argentina y Chile.

De la lectura de Kelsen y de Ross, entre otras cosas, claro está, puede aprenderse acerca del estrecho vínculo entre democracia y libertad, y, más concretamente —sobre todo en el caso del jurista escandinavo—, de la relación entre democracia y el llamado régimen de derechos de libertad consagrado habitualmente en los pactos y tratados sobre derechos humanos de las últimas cuatro décadas, así como en las constituciones políticas de los actuales estados democráticos; de la obra de Bobbio, por su parte, se desprende, además, una rica y profunda reflexión sobre las más difíciles pero no menos posibles relaciones de la democracia con la igualdad, valor este último a cuya consecución se orienta todo el régimen de igualdades, a la vez que los derechos de índole específicamente económica y social, que se hallan también presentes en tales pactos internacionales y constituciones estatales.

Por lo dicho precedentemente, he estimado del caso poder satisfacer la antes mencionada invitación de la revista «Anales de la Cátedra Francisco Suárez» con el texto que sigue a continuación, y que constituye una versión revisada, y también más extensa, de la ponencia leída en el II Congreso Brasileño de Filosofía Jurídica y Social.

II. UNA NOCION PROCEDIMENTAL DE DEMOCRACIA

La palabra democracia suele ser empleada en diversos sentidos.

Así, por ejemplo, se utiliza la palabra «democracia», frecuentemente, para aludir a una cierta forma de gobierno, y es en este sentido, precisamente, del que tratarán de la democracia las páginas que siguen.

También se usa la palabra «democracia» para designar no ya una determinada *forma* de gobierno, sino un cierto *contenido* de un orden social y económico a ser instaurado desde el gobierno, concretamente de un orden que, privilegiando la igualdad sobre la libertad de los individuos, tiene por finalidad la nivelación de las desigualdades resultantes de las diferencias de clase, uso éste en el que el término «democracia» adquiere un sentido más económico que político, asociándose, además, estrechamente, al concepto de economía planificada.

Todavía, y sobre todo en el lenguaje común de las personas, la palabra «democracia» es empleada para referirse a algo todavía más general: a una determinada actitud o forma de vida, en la que se combinan hábitos tales como el respeto a la personalidad e ideas de los demás, la disposición a escuchar y a atender razones, la crítica y la autocrítica, la intención persuasiva antes que el afán de imponerse, la tendencia a la búsqueda de soluciones convenidas que articulen el mayor número de intereses, la duda sobre los puntos de vista propios y, aún, un cierto sentimiento de culpa y de falibilidad.

En este trabajo nos vamos a referir a la democracia política, esto es, a la democracia como forma de gobierno, como modo de organizar la adopción de las decisiones colectivas, sentido éste en el que la palabra «democracia» responde, a fin de cuentas, a dos cuestiones fundamentales que se plantean en toda comunidad: quiénes y cómo deben ejercer la autoridad pública, o sea, quiénes y cómo deben gobernar. Ya veremos, sin embargo, que si la democracia responde a estas dos preguntas, lo hace de una manera puramente procedimental.

¿Qué se entiende, entonces, por democracia política?

Definir un concepto no significa develar una posible esencia que se esconde tras una determinada cosa, fenómeno o institución, sino, meramente, especificar el sentido en que la palabra de que se trate —en este caso «democracia»— es utilizado, aunque, desde luego, es preciso que al proveer tal definición se lo haga —como propone Ross— cautelando a lo menos tres condiciones o exigencias, de modo que la definición pueda prestar alguna utilidad.

En primer lugar, es necesario que la definición propuesta esté en consonancia con los usos lingüísticos corrientes o más habituales, porque definir una palabra de forma que no guarde relación alguna con el uso común de la misma, constituye, al parecer, una pérdida de tiempo. Como expresa Bobbio, aun cuando se continúe repitiendo que la palabra «democracia» tiene muchas acepciones y que cada uno la puede entender a su modo, lo cierto es que ella tiene, no obstante, «un significado preponderante sobre el que ya están completamente de acuerdo todos los que invocan la democracia».

En segundo término, la definición que se adopte tiene que captar la regularidad de esos regímenes de gobierno que llamamos «democracias», a fin de abarcar el mayor número de fenómenos o de situaciones relacionadas entre sí y poder de este modo distinguirlas de fenómenos o de situaciones ajenos o distintos.

Por último, es también necesario que el intento de decir qué es la democracia política no esté interferido gravemente por intereses ocultos o no suficientemente declarados. Digo esto último, porque muchas veces, por motivos políticos de orden contingente y para tratar de sorprender la buena fe de la gente, se amplía excesivamente el ámbito significativo de la palabra «democracia», sin importar que tal extensión sea claramente incorrecta y que se acabe proponiendo, por lo mismo, una noción enteramente desfigurada. Por ejemplo, los propagandistas nazis —como nos recuerda Alf Ross en su obra *Why democracy?*— eran expertos en dar a viejas palabras de buena reputación, como «democracia», «libertad» y «estado constitucional», una extensión tal que permitiera presentar el régimen nazi como una verdadera democracia, como verdadera libertad y como verdadero estado constitucional. Pero el recurso a la palabra «verdadero» constituía el signo externo más evidente de que se trataba de un engaño.

La idea tradicional y comúnmente convenida en nuestro tiempo de la democracia política, nos presenta a ésta como aquella forma de gobierno en la que el poder político, o sea, la soberanía, esto es, la facultad de tomar decisiones colectivas, pertenece en derecho a la población adulta toda y no meramente a un individuo singular o a un grupo específico y limitado de gente. El poder político, digo, o sea, lo que captamos de él, esto es, los actos de autoridad en que este mismo poder se expresa, a saber: actos legislativos, actos de la administración y decisiones de orden jurisdiccional.

Ahora bien, ¿qué quiere decir que el poder político se encuentre radicado en el pueblo como totalidad, puesto que es claro que el pueblo, en cuanto tal, no establece directamente el contenido de las leyes, ni emite actos administrativos ni procede por sí mismo al conocimiento y fallo de los asuntos jurídicamente relevantes que se suscitan o promueven en el curso de la vida social?

Lo decisivo en este punto es que (1) los tribunales y los órganos de policía que cumplen o ejecutan sus resoluciones, así como la administración del Estado, actúen conforme a derecho, esto es (2), de acuerdo a normas jurídicas de carácter general que emanen de un órgano o poder elegido por el pueblo.

Podemos decir, entonces, que se considerará que el poder descansa en el pueblo si el o los órganos de gobierno que establecen el contenido de la voluntad nacional en su forma suprema y más general, es o han sido instituidos como representantes del pueblo. Ahora bien, para que los órganos supremos del Estado puedan ser tenidos como representantes del pueblo, se requiere, desde luego, como condición básica, la existencia de elecciones periódicas, amplias, libres e informadas, porque nadie que se diga representante del pueblo lleva en tal sentido una marca en la frente ni cosa que se le parezca. Sólo un sistema tal de elecciones puede asegurar grados aceptables de representatividad de quienes se instalen temporalmente en el poder público, aunque, por lo mismo, tratándose de una democracia, lo único que puede decirse es que el poder *deriva* del pueblo, aunque no es ejercido directamente por el pueblo.

Así entendida, la democracia resulta ser un método de toma de decisiones colectivas, que puede conducir, en consecuencia, a distintos contenidos para esas mismas decisiones, esto es, a diversos órdenes sociales y económicos. Democracia es entonces un procedimiento, un conjunto de reglas, a través de las cuales se opta por un programa social y económico, y no el contenido de un determinado orden social y económico que se considere de antemano como el mejor o el más justo.

Si, pues, a fin de cuentas, la democracia política es un procedimiento de toma de decisiones, esto es, un método para determinar la voluntad de la mayoría, el concepto de democracia nada nos dice directamente acerca del contenido efectivo que pueda ser luego instaurado y desa-

rrollado con ese mismo método. Como apunta Ross, «la democracia indica un *cómo*, no un *qué*. Apunta, por tanto, a la manera como se efectúan las decisiones políticas y no tiene que ver con algún determinado contenido de estas mismas decisiones». «La democracia —insiste Ross— es sólo un método político, una supraideología, y no una norma material relativa al sistema de las condiciones sociales.»

Por tanto, se puede, por ejemplo, tener una concepción capitalista en cuanto al sistema de las condiciones sociales y económicas que deberían prevalecer en la sociedad, y ser, además, demócrata, es decir, estar dispuesto a entrar en lucha electoral, periódica y pacífica, con otras concepciones acerca de la sociedad y de la economía. Pero, a la vez, se puede también tener una concepción socialista en cuanto al sistema de las condiciones sociales y económicas que se pretendan instaurar, y, a la vez, ser demócrata, en la medida en que también se esté dispuesto a no destruir el régimen de libertades básicas propio de la democracia política y, lo mismo que en el caso anterior, en la medida en que igualmente se acepte que es la voluntad de la mayoría la que debe decidir periódicamente, sobre la base de elecciones, acerca de cuál sistema de condiciones sociales y económicas prefiere a los demás.

Además, la idea de democracia se relaciona no con la imposición de un solo punto de vista acerca de cuáles deban ser las condiciones sociales o económicas que deberán prevalecer, aunque éste sea el punto de vista de la mayoría, sino con la concurrencia, debate, compromiso y transacción entre los grupos o puntos de vista opuestos, lo cual supone, además, que éstos se organicen en partidos políticos.

La democracia tiene que ver, entonces, con la idea de debate, transacción y compensación de puntos de vista opuestos. Las votaciones, por lo mismo, no son simplemente un medio por el cual la mayoría aplasta a las minorías, sino que —como apunta Ross— «la finalidad buscada es, en primer término, negociar un acuerdo, reunirse para discutir los problemas. Se supone así que cada parte o grupo no sólo está dispuesta a tolerar las opiniones ajenas, sino también comprenderlas y a dejarse influir por ellas. Cada parte, en principio, expresará un punto de vista determinado. En el debate libre y amistoso, los puntos de vista todos son contrapuestos y así se influyen recíprocamente, para intentar provocar un punto de vista común que todos puedan compartir. Si ello no acaece —sigue Alf Ross—, será neces-

rio recurrir a una votación, permitiendo a la voluntad de la mayoría imponerse sobre la minoría. Pero incluso en este caso la discusión habrá jugado un papel importante, puesto que puede suponerse que la decisión mayoritaria no habrá sido indiferente a lo discutido, sino influida por las opiniones y deseos minoritarios».

Por lo mismo, el valor del debate que promueve la democracia, que no es sino, en el fondo, el debate que se libra entre las ideas y los intereses opuestos de los mismos grupos o partidos que intervienen en la discusión, no se encuentra propiamente en que ese debate pueda «constituir un camino hacia la verdad a través de la combinación de argumentos, sino en ser un camino hacia el compromiso».

Max Weber escribió alguna vez que la «empresa política es una empresa de interesados». Por lo mismo, y en cuanto a que la democracia no busca establecer una verdad en punto a cuáles ideas o intereses son preferibles a los restantes, sino tan sólo un acuerdo o compensación entre ellos, Raymond Aron ha podido decir de la democracia que, en el fondo, «es el único régimen que confiesa que la historia de los Estados está y debe estar escrita en prosa y no en verso». Por lo mismo, nos parece que tiene mucha razón el protagonista de la novela *El nombre de la rosa*, Guillermo, el monje benedictino que se caracterizaba «por expresar sus certezas de una manera tan dubitativa», cuando nos propone que «la única verdad consiste en aprender a liberarnos de la insana pasión por la verdad», lo cual valdría, sobre todo, en política, y que, como aconseja luego el mismo Guillermo, habría que huir de los que están dispuestos a morir por la verdad (o sea, los que no están dispuestos a negociar y a transar con los demás), «porque suelen provocar también la muerte de muchos otros, y a menudo antes que la propia y a veces en lugar de la propia».

Lo anteriormente expresado no carece, a mi entender, de importancia, puesto que con bastante frecuencia se advierten ataques a la democracia, que provienen de una mala comprensión del carácter transaccional de esta forma de gobierno, cuando no, sencillamente, de una deliberada distorsión de este mismo carácter. Así acontece, por ejemplo, cuando los partidarios de la autocracia intentan imponer un régimen de este tipo, o preservarlo, por medio de denuncias acerca de lo que ellos llaman «los vicios de la democracia», expresión ésta con la que se quiere aludir a «pactos secretos», «componendas» y «arreglos», que no son sino otras tantas palabras cargadas de inten-

ción peyorativa con las cuales se pretende desfigurar la importancia que tiene para la democracia la compensación y el compromiso entre grupos políticos opuestos. Por lo mismo, cuando los enemigos de la democracia desprecian el valor de estas compensaciones y compromisos, omiten decir que dichas compensaciones y acuerdos entre las fuerzas políticas son los que, a fin de cuentas, garantizan la paz social y un básico consenso al interior del grupo social, en lugar del sometimiento y de la guerra de todos contra todos, en reemplazo —como diría Bobbio— del tiro de gracia del vencedor sobre el vencido.

Del modo antes señalado, la democracia contesta a la pregunta de quién debe gobernar, aunque su respuesta a esta cuestión se reduce a una mera cuestión de procedimiento: debe gobernar no alguien predeterminado —como por ejemplo el más sabio, el mejor, tal partido, tal clase social, tal raza superior—, sino cualquiera que obtenga para sí la mayoría.

Por otra parte, si la democracia responde también a la cuestión de cómo debe gobernarse, no es tampoco de una manera sustantiva o de fondo, esto es, prefigurando el contenido de un determinado orden social y económico, sino tan sólo —como expresa Popper— estableciendo, desarrollando y fortaleciendo las instituciones que garanticen un mejor control de los gobernantes, un equilibrio de las facultades o poderes, y la alternancia en el poder. Por lo mismo, si la democracia responde también al problema de cómo debe gobernarse, lo hace únicamente en cuanto determina los procedimientos a ser utilizados en la adopción de las decisiones colectivas y vinculantes para todos los miembros del grupo social, cuyo contenido, por cierto, variará según se expresen las decisiones de la mayoría. Esto último quiere decir que la democracia es antes un medio que un fin: un medio bueno, o considerado como tal, que justifica resultados, o sea, el contenido de las decisiones colectivas finalmente adoptadas, o que, a lo menos —como apunta Bobbio— «hace aceptar el resultado como bueno incluso por aquellos que han dado un voto contrario, o sea, por aquellos que consideran el resultado en cuanto resultado —independientemente del medio con el que se ha obtenido— malo».

Esta definición procedimental de democracia —o «definición mínima», como la llama Bobbio— se corresponde, en consecuencia, con un conjunto de reglas —las «reglas» del juego—, que «permiten la

más amplia y más segura participación de la mayoría de los ciudadanos en las decisiones políticas, o sea, en las decisiones que interesan a toda la colectividad».

Poco más o menos —siguiendo siempre a Bobbio—, tales reglas serían las siguientes: «a) todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica, de sexo, etc., deben gozar de los derechos políticos, o sea, del derecho a expresar con el voto su propia opinión y/o elegir a quien la exprese por él; b) el voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso (o sea, debe contar por uno); c) todos los ciudadanos que gozan de los derechos políticos deben ser libres de votar según su propia opinión, formada lo más libremente posible, o sea, en una libre porfía entre grupos políticos organizados, que compiten entre sí para acumular las peticiones y transformarlas en deliberaciones colectivas; d) deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en condiciones de tener alternativas reales, o sea, escoger entre diversas soluciones; e) tanto para las deliberaciones colectivas como para las elecciones de los representantes vale el principio de la mayoría numérica, si bien pueden establecerse diversas formas de mayoría (relativa, absoluta, cualificada), en determinadas circunstancias, previamente establecidas; y f) ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse, en paridad de condiciones, en mayoría».

Ahora bien, si la democracia, como hemos visto, descansa sobre la idea de representación, y si, por otra parte, «los hechos reales que sustentan la idea de representación son muy variados, extendiéndose en una escala gradual de un polo a otro», según sea la mayor o menor eficacia con que el pueblo hace sentir su influencia en la vida política, tiene razón Alf Ross cuando nos advierte acerca de que el concepto de democracia no admite ser definido como un concepto de clase, sino tan sólo como un *tipo ideal* que permite luego ordenar los diferentes *tipos reales* de democracia, según sea, precisamente, su mayor proximidad o distancia respecto del tipo ideal inicialmente fijado. Por lo mismo, el llamado *tipo ideal* de democracia no es algo propiamente real y ni siquiera deseable, sino que representa tan sólo una construcción intelectual —algo así como la «democracia pura»—, que permitirá luego situar a su respecto los tipos reales o históricos de democracia que se presenten en la práctica política.

Por lo mismo, si lo decisivo de la democracia se da en cuanto exista una aceptable influencia popular en el ejercicio de la autoridad, esta misma influencia puede variar, según Ross, en relación con la:

1) *intensidad*, o sea, con la dimensión del grupo de personas que tiene derecho a participar en las votaciones y elecciones. Así, la intensidad máxima se da en el caso del derecho a voto igual y universal de todos los adultos, sin distinciones. En la medida en que sea mayor el número de personas excluidas de este derecho, nos alejamos de la democracia *ideal* y tendemos hacia una democracia *moderada*;

2) *efectividad*, o sea, el grado en que el pueblo puede afirmar o imponer sus opiniones. Así, la efectividad es considerable en el caso de la democracia directa, «donde el pueblo mismo, por referéndum, resuelve todos los problemas». Sin embargo, en la medida en que el pueblo actúa a través de representantes, la efectividad decae y pasa a depender, en cierto modo, de la fuerza del control que el pueblo pueda ejercer sobre sus representantes, lo cual depende, a su vez, en parte, de la frecuencia de las elecciones, o sea, de la duración del mandato de las autoridades o representantes.

Cuando la efectividad disminuye, se tiende ahora desde una democracia *ideal* a una democracia *nominal*; y

3) *latitud*, o sea, la medida en que la influencia y control populares son extendidos, en forma de abarcar más o menos parte de las distintas ramificaciones del gobierno. De este modo, la latitud es mayor cuando el pueblo controla no sólo el órgano legislativo, sino también el poder ejecutivo y judicial.

Ahora bien, cuando la latitud disminuye, ocurre entonces que la democracia *ideal* se desplaza a una democracia que podríamos llamar *parcial*.

III. DEMOCRACIA Y LIBERTAD

«¡Libertad! Difícilmente haya otra palabra utilizada tan extravagantemente, tan ensalzada y loada, pero que al mismo tiempo sea tan carente de un significado claro y preciso. Ambas cosas, empero, van juntas, porque el significado es tan fluido, admite una explicación tan lata.

“Libertad” es una de esas palabras sonoras cargadas de sugestión, a las que se recurre más bien para despertar sentimientos en el ánimo que pensamiento en la mente.»

De ese modo se expresa Ross en su obra ya citada, *Why Democracy?*, poniéndonos en estado de alerta ante las dificultades y escollos que se presentan en el análisis del tema de la libertad.

Kelsen, como es sabido, en su explicación de la democracia, se remonta a dos ideas básicas, las de igualdad y libertad, que el autor considera —en una apreciación quizá algo vaga e insuficiente— como «instintos primarios de la vida social».

En punto a la idea de igualdad —y se trata aquí de una igualdad política solamente—, cree Kelsen que la conciencia de sí mismo conduce a todo hombre, junto con ver en los demás a sus semejantes, a la persuasión de que nadie es superior a otro y de que nadie, en consecuencia, puede atribuirse naturalmente la facultad de mandar a los demás.

En cuanto a la idea de libertad, y sobre la base de la conciencia acerca de la igualdad básica de todos los seres humanos, piensa Kelsen que todo hombre desea sustraerse a cualquier voluntad ajena para someterse únicamente a su querer propio. Sin embargo, como el hombre vive en sociedad, tiene que modificar su originario instinto de libertad, que inicialmente se representa como la simple no sumisión a otro, cambiándolo, como consecuencia de la misma vida en sociedad, por una determinada exigencia acerca de la posición que cabe al individuo en relación con la organización social, concretamente en el sentido de que el orden social se conforme sobre la base de la voluntad de los mismos individuos que resultarán sometidos a este mismo orden. De este modo, el problema de la libertad como autodeterminación del individuo singularmente considerado, pasa así a convertirse en el problema de la autodeterminación colectiva con vistas a la formación del gobierno social.

Por su parte, y en un mayor desarrollo del problema de la libertad y de la relación de ésta con la democracia, Ross y Bobbio, eludiendo en forma deliberada una intromisión metafísica en la idea de libertad, se limitan a constatar —por una parte— que ciertas libertades son indispensables para el ejercicio del poder democrático, en el sentido

de que ellas están indisolublemente ligadas a la democracia como forma de gobierno, puesto que sin esas libertades el principio o regla de la mayoría perdería todo su sentido, y —por otra— que la democracia es también la forma de gobierno que ofrece mejores condiciones para la protección y consiguiente subsistencia de esas mismas libertades.

Así, Bobbio, en uno de sus últimos libros —*El futuro de la democracia*—, sostiene que «el Estado liberal es el presupuesto no sólo histórico, sino también jurídico del Estado democrático. Estado liberal y Estado democrático —sigue el autor italiano— son interdependientes de dos formas: en la dirección que va desde el liberalismo hasta la democracia, en el sentido de que se necesitan ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático, y en la dirección opuesta, que va desde la democracia hasta el liberalismo, en el sentido de que se necesita el poder democrático para garantizar la existencia y persistencia de las libertades fundamentales.»

Ahora bien, ¿cuáles son esas libertades que, a la vez que presupuestos para la operatividad de la democracia, resultan a la vez mejor salvaguardadas por esta misma forma de gobierno?

Está, en primer lugar, la libertad política, o autonomía, en el sentido antes señalado por Kelsen y reiterado por Alf Ross, a saber: la libertad como participación activa, y sujeta a reglas, en la adopción de las decisiones colectivas, en especial en la creación o producción del derecho, y que se expresa tanto en la determinación o acuerdo acerca de los órganos de poder autorizados para establecer normas jurídicas de validez general, como en la elección periódica de las personas que ocuparán temporalmente esas mismas posiciones de poder.

Autonomía significa aquí, por lo mismo, no estrictamente sujeción a un querer propio, sino a un querer delegado, al querer de otro realmente, pero de otro cuyo querer es posible jurídicamente sólo porque antes los ciudadanos, en utilización del mecanismo de las elecciones y en aplicación de la regla de la mayoría, han querido que ese otro pueda querer algo que para ellos resulte obligatorio o vinculante.

Por lo mismo, la relación entre autocracia y democracia —como escribe Ross— «se encuentra en que la democracia es la forma de gobierno que da máximo de libertad política, en cuanto autonomía de los ciudadanos».

Está también, desde luego, entre las libertades que la democracia presupone a la vez que garantiza, la libertad de asociación, esto es, el derecho de asociarse a los fines e ideas, propósitos o intereses a fin de influir más eficazmente en la adopción y en el contenido de las decisiones colectivas, libertad de asociación que —por otra parte— sigue necesariamente a otra —la libertad de expresión—, o sea, el derecho de los ciudadanos a formular, verbalmente o por escrito, sin censura previa, sus opiniones sobre los asuntos públicos, porque, en verdad, la primera de estas libertades —la de asociación— tiene por finalidad conseguir la realización más efectiva de la segunda, esto es, de la libertad de expresión, la que, a su vez —nos parece—, exige, en cierto modo, la libertad intelectual o de pensamiento, esto es, el derecho de todo hombre para formarse las ideas que considere mejores o más convenientes en el terreno político, o en cualquier otro que pueda carecer incluso de importancia política.

Se produce así una trama de libertades, partiendo por la libertad de pensamiento que demanda por su parte la libertad de expresión, de la que, a su turno, surge la exigencia de la libertad de asociación, como medio más efectivo de realizar tanto la libertad de pensamiento como la de expresión.

Por su parte, la libertad de asociación dice relación preferente, a propósito del tema de la democracia, con el derecho a asociarse para fines políticos, o sea, con el derecho a constituir partidos políticos y a participar en ellos, los cuales juegan desde luego un papel importante en la formación de la voluntad general que se expresa en las decisiones colectivas.

Kelsen ha dicho, con razón, que los partidos políticos constituyen «uno de los elementos más destacados de la democracia». «Es patente —agrega todavía el jurista vienés— que el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad común, y que, por consiguiente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos...» «Sólo por ofuscación o dolo —agrega todavía Kelsen— puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos.»

Por todo lo dicho, y, sobre todo, porque la democracia se erige, por así decirlo, sobre un andamiaje de libertades, cuya subsistencia, por

otra parte, garantiza y protege, permitiendo así que esas libertades pervivan y se desarrollen como tales, todo aquel que, por ello, dé valor a la libertad y, en concreto, a las libertades antes individualizadas y las considere —como dice Ross— «un bien indispensable, personal y humano», tiene más que buenas razones para preferir a la democracia como forma de gobierno.

IV. DEMOCRACIA E IGUALDAD

Como apunta Ross, «si bien las relaciones de la democracia con la idea de libertad es clara y directa, la situación es muy diferente en lo que hace a la idea de igualdad. Ello en parte se debe a que esta última idea es de por sí más vaga y ambigua que la idea de libertad».

Tanto es así que existe incluso la idea, harto difundida, de que se trataría de dos valores —libertad e igualdad— que se repelen, esto es, que no es posible conciliar entre sí, y que, por lo mismo, las sociedades, y dentro de éstas los individuos que las componen, estarían siempre colocados fatalmente ante la opción de escoger la libertad, con sacrificio en tal caso de la igualdad, o bien de preferir la igualdad, teniendo que inmolar en tal caso las libertades antes mencionadas.

Quizá si la experiencia histórica de las sociedades capitalistas haya favorecido la idea de que la libertad se consigue al precio de provocar, mantener y en ocasiones incluso agudizar las desigualdades existentes entre los hombres, como por su parte las sociedades socialistas que conocemos hayan tal vez estimulado la convicción de que niveles aceptables de igualdad sólo pueden ser conseguidos al precio de tener que sacrificar la libertad.

Por mi parte, y sin desconocer las fricciones entre libertad e igualdad, y, sobre todo, las dificultades que encontrará siempre todo programa y acción políticos que intente avanzar hacia una sociedad más igualitaria conservando el régimen de libertades y la consiguiente democracia, me parece que ambas concepciones, tanto la que desecha la igualdad en nombre de la libertad como la que desprecia el régimen de libertades llamadas «formales» en aras de obtener una igualación social y económica de las personas, simplifican un tanto las cosas, porque creo que no se puede desechar de plano, ni siquiera invocando para ello el argumento histórico, el intento de conciliar, dentro de

ciertos límites, libertad con igualdad, lo mismo que se hace, por ejemplo, entre libertad y orden.

¿Se repelen orden y libertad?

En cierto modo, sí; pero creo que nadie aceptaría sensatamente hoy la idea de que para tener orden es preciso sacrificar la libertad, como tampoco parece aceptable la idea de que todo orden debe ser rechazado en nombre de la libertad.

Precisamente, el desafío consiste en armonizar orden con libertad, y en advertir que hay una buena dosis de irresponsabilidad política, y hasta de inexcusable simpleza, tanto en la doctrina de quienes desearían sacrificar cándidamente el orden a la libertad, cuanto en la de quienes, presas fáciles del terror a la desintegración social y a la falta de autoridad y de dirección, propugnan el sacrificio inverso, esto es, sofocar al máximo las libertades para conseguir así un mínimo de orden.

Yo me pregunto si acaso la relación libertad-igualdad no debería ser planteada de la misma manera, sobre todo si por igualdad se entiende no la supresión de toda diferencia —lo cual constituiría una evidente falta de realismo—, sino, al modo de Bobbio, tan sólo la aproximación gradual, pero sostenida, a una «sociedad más igualitaria de las que hemos conocido y conseguido realizar hasta ahora». Por tanto, se trata de obtener una mayor igualdad, no una igualdad absoluta (que no se sabe bien siquiera en qué consiste), en el sentido de propender, con medidas eficaces pero que a la vez no mutilen el régimen de libertades, a una atenuación de «las diferencias de poder que existen los hombres, y no sólo de poder político —como dice Bobbio—, sino también de poder económico y de poder ideológico».

«El liberalismo —escribe el propio Bobbio— se inspiró sobre todo en el ideal de libertad. Pero es inútil ocultarnos que la libertad de iniciativa económica ha creado enormes desigualdades no sólo entre hombre y hombre, sino también entre Estado y Estado.» En consecuencia, puede y debe hoy levantarse un ideal que nazca de la exigencia de que los hombres, además de libres, sean iguales, aunque no, claro, en el sentido absoluto y por tanto irreal del término.

En otras palabras: me parece pertinente demandar de la democracia no sólo la preservación del régimen de libertades que la hacen posi-

ble, sino también una voluntad igualitaria en el sentido de emplear el poder del Estado para atenuar las desigualdades manifiestas e injustas, cuya agudización puede deberse, incluso, a la actitud más bien contemplativa del clásico estado liberal, preocupado sólo del ideal de libertad, sin perjuicio, además, que la presencia de un tipo tal de desigualdades puede tornar enteramente ilusorio y vacío, por parte de quienes las padecen, el disfrute y ejercicio del mismo régimen de libertades públicas.

Sin embargo, el desafío —al que desgraciadamente hasta ahora no han sabido responder los estados socialistas de nuestro tiempo, inspirados por su parte en el ideal de igualdad— es y sigue siendo, a pesar de todo, como en el caso de las relaciones entre orden y libertad, caminar deliberadamente hacia modalidades más igualitarias de convivencia, sin vulnerar el régimen de libertades de una manera que comprometa verdaderamente su existencia. El punto es, entonces —si se quiere obtener una sociedad más igualitaria—, decidir con la máxima prudencia hasta qué punto o límite tolerable y tolerado puede ser afectado el régimen de libertades. Y éste, me parece, es más un problema práctico que teórico, un real problema de gobierno y de quienes gobiernan: saber deliberar apropiadamente para que las decisiones colectivas que están autorizados a adoptar en nombre de todos, junto con proveer una mayor igualdad, no amputen lo más sustancial del régimen de libertades que hacen posible la democracia.

Por tanto, un estado democrático se diferencia de un régimen autocrático o autoritario, entre otros aspectos, porque este último resuelve (¿resuelve?) el problema de las demandas económicas y sociales por una mayor igualdad sencillamente «no aumentando la capacidad del estado para atender a las crecientes expectativas, sino comprimiendo la capacidad de los ciudadanos y de los grupos para proponer nuevas demandas», todo lo cual es llevado a cabo por el autoritarismo por medio de la supresión o restricción apreciable de las instituciones que caracterizan la ciudadanía activa, desde el sufragio universal a la libertad de expresión y de asociación.

En cambio, un estado democrático, para responder al desafío de las mayores expectativas, no puede, por su misma naturaleza, bloquear las demandas ciudadanas, sino que deberá enfrentar ese desafío por medio del reconocimiento y protección efectivas de los llamados derechos económicos y sociales, el incremento de los recursos que se

destinen a la satisfacción de esos derechos y la organización más eficiente de los servicios públicos que utilizan esos mismos recursos en beneficio de los grupos o personas que acusan un más alto grado de desigualdad respecto de los restantes miembros de la sociedad, todo lo cual supone, como es lógico, un estado mucho más atento, permeable y activo que el estado liberal clásico, y, desde luego, que todo estado autoritario.

A un estado democrático que procede en general de la manera indicada antes, se le llama comúnmente, sin un dejo de desdén, «estado asistencial», aunque nos parece que habría que ser más justos para evaluar los avances que un estado semejante —un estado reformista, a fin de cuentas— puede conseguir si está dotado de una firme voluntad política en tal sentido, a fin de morigerar las desigualdades existentes.

Así, por ejemplo, en la Constitución Política española de 1978, su capítulo III, titulado «De los principios rectores de la política social y económica», «no supone propiamente —como afirma Gregorio Peces-Barba— derechos y libertades, sino normas-programa para la acción normativa de los poderes públicos», mencionándose en este mismo capítulo la protección social, económica y jurídica de la familia, el pleno empleo, la redistribución de la renta, la asistencia y prestaciones sanitarias, la seguridad social, la defensa de los consumidores, etc.

Sin embargo, habría que insistir en que, al menos desde la perspectiva en que se sitúa esta ponencia, es el valor de la libertad, y no el de la igualdad, el que define en primer lugar a la democracia como forma de gobierno. La misma idea de libertad, incluso, es independiente de la de igualdad, salvo de la igualdad para la titularidad y ejercicio de la libertad (igualdad política), como también de la igualdad jurídica, en cuanto sujetos de derecho, que se produce respecto de toda persona sin restricción alguna.

Por lo mismo, el problema se plantea, sobre todo, en relación con la igualdad de oportunidades y, muy especialmente, con la igualdad en el orden económico, teniendo siempre presente que cuando se habla de igualdad, en ambos casos, lo que se propone no es la supresión de toda diferencia, sino tan sólo la disminución o eliminación de las diferencias más graves e injustas.

Por lo mismo, y empleando aquí el lenguaje de Kelsen, no se trata de emplazar bajo el nombre de «democracia» la ideología de la igualdad, o bien de la justicia, dejando de lado la ideología de la libertad, sino, como se ha venido insistiendo, de mantener el ligamen libertad-democracia, aunque demandando a ésta una política económica y social que cautelando la integridad y permanencia de ese vínculo, permita avanzar, gradual pero sostenidamente, como fue dicho antes, a una sociedad más igualitaria de las que hemos conseguido realizar hasta ahora.

Que la democracia pueda efectivamente dar esta carrera en pos de una mayor igualdad sin drenar las bases del régimen de libertades en que se apoya, es algo que en cierto modo está por verse, especialmente desde un punto de vista histórico. Sin embargo, a lo que no podemos llegar, me parece, es a creer dogmáticamente —o interesadamente— que libertad e igualdad se repelen hasta el extremo de que ningún margen de conciliación razonable puede resultar posible entre ambos valores.

Todavía más: Laski, como nos recuerda Ross, fue un «defensor poderoso de la idea que una mayor igualdad es requisito previo para la existencia continuada de la democracia». «Sostuvo Laski —sigue Ross— que aquellos que viven en condiciones desiguales (económicas, sociales, culturales) no piensan en forma igual, y que, por ende, el sentido común de los valores y la voluntad de comprensión recíproca, que son requisitos previos de la democracia, pueden quebrarse si las condiciones llegan a ser excesivamente desiguales. Una comunidad con desigualdad vive viembre temiendo divisiones intestinas. La gente de una comunidad sólo tendrá un interés similar en la libertad cuando, para decirlo con términos imprecisos, tenga un interés similar en sus resultados. La libertad, pues, y a la larga, no podrá subsistir sin igualdad. La igualdad es una condición necesaria de la democracia, y la democracia, por su parte, de la libertad.»

Por lo mismo, la mayor igualdad que a nuestro entender podría legítimamente demandarse de un régimen democrático sin poner seriamente en peligro las libertades que lo sustentan y que ese mismo régimen tiene el compromiso de garantizar y proteger, no puede ser nunca una igualdad regimental, esto es, impuesta, sino una igualdad buscada trabajosamente, o sea, imaginativamente, a través del propio ejercicio de la libertad, en cuanto este ejercicio no tenga sólo en cuen-

ta las ideas e intereses de cada cual, sino también la persona, las ideas y los intereses del otro, de los demás, con lo cual la libertad no sólo puede ser mantenida, sino que, además, se torna solidaria, esto es, se humaniza.

Por lo mismo, y a pesar de su indesmentible resonancia utópica, quizá no esté del todo desacertado el viejo lema revolucionario: libertad, igualdad, fraternidad. Tal vez la fraternidad, esto es, la unión y buena correspondencia entre los que son o a lo menos se tratan como hermanos, constituya el puente que se necesita extender entre los valores de la libertad y de la igualdad, a fin de que, reconociéndose distintos, no se repelan y propendan, en cambio, junto con defender su autonomía, a ceder cada cual de sí en la proporción justa que permita la realización del otro.

V. UNA CONCLUSION

Así las cosas, y sin considerar propiamente que libertad e igualdad sean valores inseparables, nos parece que si bien es el primero de tales valores el que define en primer lugar a la democracia como forma de gobierno, ello no tiene por qué ser presentado, sin embargo, al modo de un obstáculo insuperable que impediría toda demanda o exigencia a la democracia en orden a obtener una sociedad más igualitaria, en el sentido indicado antes, que las que se han conocido hasta ahora.

Por lo mismo, cabe preguntarse si la relación libertad-igualdad, que algunos consideran como valores inseparables (de modo que no habría propiamente libertad sin igualdad ni igualdad sin libertad), en tanto otros los estiman como valores que se repelen (de manera que habría que optar fatalmente entre ser libres o ser iguales), no debería ser planteada, sobre todo de cara a la acción política y a los programas que se trazan para ella, con clara conciencia de que se trata en efecto de valores distintos que pueden, por tanto, colisionar entre sí, y, además, con igualmente clara voluntad de entender que es posible caminar desde la democracia, deliberada y gradualmente, hacia la obtención de modalidades más igualitarias de convivencia social y económica, aunque sin vulnerar el régimen de libertades —soporte de la democracia— de una manera que comprometa verdaderamente su existencia y real funcionamiento.

VI. UN APENDICE: EL CASO CHILENO

Si, según hemos visto a lo largo de este trabajo, la democracia como forma de gobierno no garantiza, por sí sola, la obtención de una sociedad más igualitaria desde el punto de vista material o económico, parece, con todo, ofrecer mayores posibilidades de caminar en tal dirección que las modalidades de gobierno autoritario, dictatorial o definitivamente totalitario.

Lo acontecido en Chile durante los últimos trece años, período durante el cual, como es de sobra conocido, no hemos tenido un régimen democrático de gobierno, parece ser particularmente ilustrativo a este respecto, puesto que según un estudio reciente del economista Francisco Javier Labbé, publicado por el Centro de Estudios del Desarrollo con el título de «Distribución del ingreso en la teoría económica» —y que el diario «El Mercurio» de Santiago, en su edición del domingo 17 de agosto de 1986, reproduce en sus principales cifras y conclusiones—, se ha podido comprobar de manera fehaciente que durante los últimos años se ha producido en el país una concentración importante del ingreso en los estratos más ricos de la población.

Las cifras obtenidas por Labbé son claras a este respecto. Así, en 1959, el porcentaje del ingreso total captado por los grupos más pobres de la población, llegaba entonces al 12,3 por 100, en tanto que en 1981 —uno de los años en que, al menos en apariencia, la economía chilena mostró su mejor rostro—, dicho porcentaje fue sólo del 11,06 por 100, en tanto que en 1984 bajó todavía al 9,33 por 100.

Una tendencia similar se aprecia en el grupo de ingresos medios, que pasó de captar en 1959 un 34 por 100 del ingreso a un 31,20 por 100 en el bienio 1980-81, bajando al 29,74 por 100 en el año 1984. Por su parte, en el período 1971-73, el 40 por 100 más pobre de la población captó el 12,90 por 100 del ingreso, en tanto que el 40 por 100 de ingresos medios captó, por su parte, el 36,60 por 100.

Por la inversa, la situación del grupo de mayores ingresos, que en Chile se estima en el 20 por 100 restante de la población, ha mejorado considerablemente durante los últimos años, llegando a captar del ingreso, en el período 1959-1964, un 53,21 por 100, en 1971 un 50,50 por 100, en 1981 un 57,82 por 100 y en 1984 un 60,94 por 100.

La evidente injusticia de esta situación distributiva se debe, en verdad, a una política económica, sostenida con firme voluntad política, que ha mostrado yerros severos en más de algún sentido, especialmente en materia de empleo y, paralelamente, de protección de fuentes productivas y de trabajo de carácter nacional, y cuya implementación y puesta en práctica —con los resultados antes señalados— no habría resultado presumiblemente posible, al menos durante un tiempo tan prolongado, bajo un régimen democrático de gobierno.

Por otra parte, el estudio que hemos comentado advierte que los resultados insatisfactorios que muestra en Chile la participación en el ingreso de los distintos sectores de la población —con el efecto de que los pobres son en 1984 más pobres incluso que en 1959, en tanto los sectores de mayores ingresos son ahora más ricos que en ese mismo año 1959—, no puede atribuirse únicamente a la fuerte recesión ocurrida a partir de 1982. Y ello porque, según el estudio que venimos citando, «es posible observar que los años del llamado boom económico chileno (1980-81), presentan resultados distributivos que son aún peores que los de todo el promedio 1974-1984».

En suma: el crecimiento económico —posible tanto en una democracia como en una forma no democrática de gobierno— no garantiza por sí solo una distribución del ingreso socialmente aceptable, ni una disminución de la pobreza, ni, por último, una consiguiente atenuación de las desigualdades económicas entre los diversos grupos de la población.

Por lo mismo, para que el crecimiento beneficie proporcionalmente más a los pobres, se requiere, al parecer inevitablemente, de un cierto grado de intervención de la autoridad pública, que es la encargada de velar por el bien común, aunque, desde luego, con el buen cuidado de que la forma, modalidades e intensidad de dicha intervención no revierta en una posible caída del crecimiento. Y la democracia puede, al parecer, conseguir mejor ambas cosas: la primera —una distribución más justa de la riqueza—, porque se trata de una forma de gobierno potencial y realmente más permeable a las reclamaciones de la mayoría y más sensible, por tanto, al problema de la pobreza; y la segunda —un crecimiento que no se vea bloqueado por la intervención excesiva de la autoridad en políticas distributivas o redistributivas—, porque la democracia cuenta también con los mejores controles para advertir y hacer pública una caída del crecimiento y para

forzar la adopción de políticas que permitan corregir una caída semejante.

En todo caso, no nos engañemos. Al parecer, el dilema es, al menos en nuestros países, por ahora, o tener menor crecimiento con mayor igualdad (o menos desigualdades), o bien alcanzar mejores niveles de crecimiento, pero al precio de una menor igualdad (o de agudizar las desigualdades ya existentes).

Ante ese dilema, personalmente, por motivos éticos y políticos, estimo preferible la primera de las dos alternativas antes indicadas. Por motivos éticos —digo—, porque creo que si bien la pobreza es un problema de tipo económico, su solución, control o disminución no pasa únicamente por criterios de orden igualmente económico, sino que proviene de un imperativo moral, cual es el de entender que la pobreza, sobre todo en su versión más extrema —por desgracia, cada vez mayormente frecuente— menoscaba gravemente la dignidad del hombre, transformándolo en un ser marginal, disociado, infeliz y sin destino. Porque nadie aspira únicamente a vivir, sino a hacerlo con una mínimamente aceptable calidad de dicha vida.

Y por motivos políticos —agrego—, porque una sociedad más igualitaria, en el sentido al menos de que haya eliminado las desigualdades extremas y morigere progresiva, pero a la vez sostenidamente, las desigualdades injustas, es también un tipo de sociedad en el que la democracia puede resultar más estable y permanente como forma de gobierno.

En consecuencia, a quienes interese la democracia, tiene que interesar también el problema de la desigualdad y el de los modos aceptables de corregir ésta. Ciertamente, entonces, que la democracia no guarda una relación necesaria con la igualdad, en cuanto no asegura por sí misma una sociedad más igualitaria; pero, a la vez, la democracia tiene mayores posibilidades de ser instalada, y de sobrevivir, allí donde la eliminación de las desigualdades manifiestas pueda dar paso a una sociedad más igualitaria, sin perjuicio de que la democracia pueda ser —como pienso— el único camino éticamente aceptable para alcanzar propia y eficazmente esa meta igualitaria.

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, NORBERTO, *¿Qué alternativas a la democracia representativa?*, en *¿Qué socialismo?*, Plaza Janés, Barcelona, 1977, traducción de Juan Moreno.

— *Marxismo, capitalismo y socialismo. Entrevista a N. Bobbio*, por Alfonso Ruiz Miguel, en «Sistema», 29-30, mayo de 1979, Madrid, 1979.

— *La crisis de la democracia y la lección de los clásicos*, en *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1985, traducción de Jordi Marfá.

— *El futuro de la democracia*, Plaza Janés, Barcelona, 1985, traducción de Juan Moreno.

— *Fundamento y futuro de la democracia*, Edeval, Valparaíso, 1986, traducción de Gabriel del Favero.

KELSEN, HANS, *Esencia y valor de la democracia*, Punto Omega, Guadarrama, Madrid, 1977, traducción de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra.

PECES BARBA, GREGORIO, *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984.

POPPER, KARL, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires, 1981, traducción de Eduardo Loedel.

ROSS, ALF, *Why democracy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1952, traducción (no publicada) de Roberto J. Vernengo.

Además, se consultaron los siguientes textos del propio autor de la ponencia: AGUSTÍN SQUELLA, «Neutralidad valorativa e idea de la democracia en Kelsen», en *Apreciación crítica de la teoría pura del derecho*, Edeval, Valparaíso, 1984; «¿Por qué la democracia?», en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 25 (2 t.), Alf Ross. *Estudios en su Homenaje*, Edeval, Valparaíso, 1984, y «El pensamiento jurídico y político de Alf Ross», en *Palabras sobre Alf Ross*, Edeval, Valparaíso, 1985.

