

Año: XXXIX, 1998 No. 904

Nota del Editor: A continuación, presentamos un extracto del capítulo XVI del volumen3 de la serie "Derecho, Legislación y Libertad" de Friedrich A. Von Hayek. Reproducido con autorización.

La errada evolución del ideal Democrático

Friedrich A. Von Hayek

¿Es que no sabes, hijo mío, con cuán escasa inteligencia se gobierna el mundo?

Axel Oxenstjerna (1648)

El desvío del ideal democrático

No cabe ignorar por más tiempo el hecho de que es cada vez mayor el número de personas de talante reflexivo y bien intencionado que paulatinamente van perdiendo la fe en lo que antaño fuera para ellos el noble ideal de la democracia.

Creo que la desilusión de referencia no afecta tanto al modelo democrático en sí como al método elegido para llevarlo a la práctica. Y es precisamente porque pretendo rescatar al verdadero ideal democrático del descrédito en el que ha caído por lo que intento identificar el fundamental error cometido al objeto de ofrecer así algunas sugerencias relativas a cuál sea la vía que nos permita evitar las nocivas consecuencias producidas por la aplicación del método democrático hasta ahora adoptado.

Los gobiernos democráticos han quedado reducidos al papel de meros juguetes de los grupos de interés

Cuando ante mis lectores planteo la conveniencia de que los gobiernos democráticos queden sometidos a oportuna limitación o, más concretamente, cuando abogo en favor de la democracia limitada, no pretendo, claro está, afirmar que deban únicamente establecerse fronteras a aquella porción de la función gubernativa cuyo control se ejerza en virtud de la aplicación del método democrático, sino que todo órgano de gobierno, y de manera especial aquel que opere según el modelo democrático, deberá ser objeto de limitación. Justifica el anterior aserto la constatación de que, cuando se dota a un gobierno democrático de omnímodos poderes, se le debilita hasta el punto de convertirlo en simple juguete de cuantos intereses sectarios los gobernantes se ven obligados a complacer al objeto de lograr para sus programas el necesario apoyo mayoritario.

¿Cómo ha llegado a plantearse tal situación?

Durante los dos siglos transcurridos desde que se produjo la desaparición del absolutismo monárquico y hasta que en el mundo surgió la democracia ilimitada, la restricción del poder gubernamental fue siempre prioritario objetivo de todo el esfuerzo constitucional. Los principales mecanismos que paulatinamente se establecieron al objeto de evitar que los gobiernos pudieran hacer uso arbitrario de sus potestades

fueron: la separación de poderes, la soberanía o supremacía de la ley, el principio de que el gobierno también debiera quedar sometido a la ley, la separación del derecho público del privado y el respeto al proceso judicial. Servían estas medidas el fundamental objetivo de definir y delimitar debidamente los supuestos bajo los cuales el individuo podría ser lícitamente coaccionado. Estimábase que sólo la salvaguardia del interés general podía justificar el recurso a la coerción e identificábase dicho interés general con el colectivo sometimiento a un esquema normativo que a todos obligara.

Quedó, sin embargo, este conjunto de nobles principios liberales relegado a segundo plano, e incluso casi olvidado, en la medida en que, de manera general, llegó a prevalecer la idea de que, establecido el control democrático del comportamiento de los órganos del gobierno, resultaba por completo innecesaria la adopción de cualquier otra medida encaminada a garantizar el adecuado uso de poder. No fueron tanto olvidados los antiguos principios como despojado de contenido su verbal expresión a través de la paulatina alteración del significado de los correspondientes vocablos. El más fundamental de los términos sobre el que las fórmulas del constitucionalismo liberal clásico se basara fue el de la ley. Modificado su significado, quedaron también hueros de contenido todos los restantes principios clásicos del planteamiento liberal.

Leyes "versus" disposiciones

Para los primeros teóricos del constitucionalismo el término ley tuvo siempre un significado preciso y concreto. Pretendiese garantizar la libertad individual por la vía de someter a la ley el poder gubernamental, interpretada aquella en el sentido apuntado. En el siglo XIX, los teóricos de la ciencia jurídica la definieron finalmente como el conjunto de normas reguladoras de las relaciones sociales que, aplicables a un indeterminado número de casos futuros, quedan integradas por un conjunto de prohibiciones susceptibles de delimitar (aunque no de especificar) cuáles deber ser los espacios dominicales que a cada uno de los individuos o grupos organizados deben corresponder. Tras un extenso debate a lo largo del cual los juristas especialmente los de la escuela jurisprudencial alemana llegaron a elaborar la apuntada definición de lo que denominaron ley en su sentido material, dicha interpretación fue inesperadamente abandonada en virtud de lo que hoy cabe considerar una ingenua objeción: que, según dicha interpretación, las normas constitucionales no podrían ser conceptuadas ley en el sentido material del término. Pero claro está que tales disposiciones no son normas de conducta en sentido propio, sino disposiciones relativas a la organización que se ocupa del desarrollo de la función de gobierno, disposiciones que, como cualquier otra relacionada con el mero control de la función pública, pueden ser oportunamente alteradas, en contraste con lo que sucede con las normas correspondientes a los Derechos Privado y Penal.

Pretendiese mediante la ley impedir la adopción de comportamientos no coincidentes con la justicia, entendiéndose que ésta exigía la aplicación a todos los ciudadanos de similares principios, mecánica que se contrastaba con la introducción de disposiciones o privilegios que únicamente afectarían a contados grupos concretos. ¿Quién sería hoy capaz de suscribir la opinión sustentada hace doscientos años por James Madison, en el sentido de que la Cámara de Representantes no debe hacer ley alguna que,

afectando a la generalidad de las gentes, no incida también por igual sobre cuantos la integran, así como sobre sus protegidos y amigos? Con la aparente victoria de los principios propiciadores del control democrático del gobierno, una sola asamblea llegó simultáneamente a disponer de la capacidad legislativa y de la de emitir disposiciones relacionadas meramente con el desarrollo de la función de gobierno. Tuvo ello por inevitable efecto el que la autoridad gubernamental suprema pudiera, a partir de tal momento, establecer las normas legales que considerara más oportunas en orden a asegurar el más adecuado logro de los objetivos por ella perseguidos, mecánica que sin duda implica el abandono del principio del gobierno bajo la ley. Y aunque resulta legítimo exigir que tanto la normativa legal propiamente dicha como las disposiciones meramente encaminadas al control del aparato gubernamental queden sometidas al oportuno control democrático, la coincidencia de una y otra responsabilidad en manos de una misma asamblea (o asambleas) ha significado el retorno de la humanidad a pretéritos esquemas de gobierno omnipotente.

A lo largo del aludido proceso quedó también invalidado el fundamental principio según el cual un gobierno democrático, por estar sometido a los deseos de la mayoría, nada puede hacer que no coincida con el interés general, principio que si bien goza de plena validez en el caso de un órgano de gobierno ocupado únicamente de establecer leyes de carácter general (o de cuestiones que verdaderamente afecten el interés general), no sólo no reza, sino que incluso resulta totalmente incompatible con una institución que, en la medida en que disponga de poderes ilimitados, no dudará en hacer uso de ellos para lograr el apoyo, no solo de ciertos grupos sociales, sino también de cualquier ciudadano que, a nivel individual, disponga suficiente poder. Como cualquier otro organismo dotado de poderes de la especie indicada y que no los someta a determinados principios de justicia, por la vía del respeto a una normativa de tipo general, constantemente se verá obligado a otorgar a los grupos de presión determinadas ventajas discriminatorias al objeto de poder contar con su apoyo. No cabe, desde luego, pensar que cuantas exigencias políticas las modernas democracias movilizan gocen del refrendo de la mayoría.

Leyes y Gobierno arbitrario

El resultado de la aludida evolución no sólo liberó al gobierno de ley, sino que vació también por completo de contenido el concepto de ley. En contraste con lo que John Locke preconizara, la actuación del órgano legislativo dejó de estar limitada a la labor de confeccionar leyes asimilables en lo que el concepto de norma general de justo comportamiento ampara. Se consideró a partir de tal momento ley cuantas disposiciones el órgano legislativo considere oportuno emitir. El citado órgano dejó de ser llamado legislativo porque fuera fuente de ley, pasando a ser considerado ley cuanto el mismo dispusiera. El noble término ley perdió así por completo su prístino significado, pasando a abarcar también una serie de decisiones legales que los fundadores del constitucionalismo no hubieran dudado en calificar de arbitrarias. El órgano legislativo pasó a ocuparse, fundamentalmente, de simples cuestiones de gobierno, con lo que fue relegando a lugar meramente subsidiario los aspectos verdaderamente legislativos de su actividad.

En no menor medida fue perdiendo también su prístino significado el término arbitrario, que originalmente aludiera a lo que no está sujeto a norma, es decir, a cuanto es producto de alguna concreta decisión no encuadrada dentro de un marco normativo que goce de general respaldo. En este específico correcto sentido del término, hasta las decisiones tomadas por un autócrata pueden ser legales, a la vez que pueden resultar arbitrarias las establecidas por un órgano mayoritario. Hasta el propio Rousseau, autor al que fundamentalmente corresponde la responsabilidad de haber introducido en el ámbito político el poco afortunado concepto de voluntad, no dejó de percibir, por lo menos en determinados pasajes, que para que una concreta decisión de esa voluntad pudiera ser considerada justa, debería contemplar su generalizada aplicación, lo cual, desde luego, no coincide con las decisiones legales adoptadas mayoritariamente por los modernos órganos legislativos, en cuyo ámbito se considera lícito cuanto contribuya a incrementar el apoyo popular a aquellas medidas que el gobierno decida propiciar.

Un parlamento soberano y onnipotente que no deba limitar su actividad legislativa a la adopción de leyes de tipo general implica no sólo gobierno arbitrario, sino también, lo que encierra aún mayor peligro, una modalidad de gobierno que aunque lo pretendiera, no podría ajustar su comportamiento a principio moral o ético alguno, ya que siempre estará obligado a propiciar para sí el respaldo de la mayoría de la que su existencia depende- por vía de la concesión de favores sectarios a determinados grupos de interés. Su propia autoridad depende de que, a nivel social, se avenga a introducir prácticas discriminatorias con relación a los ciudadanos. El modelo parlamentario británico que en Occidente por doquier se ha intentado imitar- introdujo a nivel político no sólo el principio de la representatividad, sino también, por desgracia, el de la soberanía parlamentaria, es decir, la idea de que las cámaras representativas deben gozar de poderes ilimitados. Son, sin embargo, irreconciliables entre sí los conceptos de soberanía de la ley y de soberanía parlamentaria; lo que no impide que, en la actualidad, ante la afirmación del diputado señor Enoch Powell en el sentido de que la introducción de una `Tabla de Derechos´ es medida incompatible con nuestra libremente asumida Constitución, se apresure a sentir el señor Callagher, asegurándole que suscribe totalmente sus palabras [\[1\]](#).

Es preciso, por lo tanto, reconocer que la razón amparaba a aquellos americanos que hace doscientos años, argumentaban ya que un órgano parlamentario no sometido a limitación llevaba en sus entrañas la sentencia de muerte de la libertad individual. Porque es lo cierto que, al parecer, hoy en día, la Constitución no tiene por qué amparar la libertad individual, sino que debe ser tan sólo oportuno cauce que asegure que la mayoría parlamentaria pueda comportarse de manera arbitraria siempre que lo juzgue conveniente. Preciso resultar elegir entre la libertad individual y la libertad parlamentaria. Requiere la primera que toda fuente de autoridad se vea limitada por principios inamovibles, de carácter general, y compartidos por las gentes.

Del trato discriminatorio a la arbitraria toma de decisiones

Hubo de transcurrir cierto tiempo para que los efectos de la democracia ilimitada se dejasen notar. Durante dicho período, los hábitos tradicionales propios del constitucionalismo liberal lograron, hasta cierto punto, limitar la expansión del poder

gubernamental. Pero cuando se intentó aplicar el modelo democrático a países que no disponían de las aludidas tradiciones, no tardó en desintegrarse. En aquellos otros en los que, por el contrario, existía cierta tradición de gobierno representativo, las primeras grietas en las defensas establecidas contra el abuso del poder aparecieron bajo el influjo de motivaciones de índole social. Se estimó, en efecto, que no constituía discriminación la adopción de medidas orientadas a mejorar la suerte de los grupos más necesitados. (A este respecto, recientemente, incluso se ha inventado el incoherente término sub-privilegiado.) Ahora bien, en la medida en que se pretenda equiparar entre sí las posiciones económicas de gentes que inevitablemente han de diferir en lo que respecta a muchas de las circunstancias de las cuales su éxito material depende, resulta inevitable recurrir al trato discriminatorio.

Aunque fuera por motivos humanitarios, el abandono del principio de la igualdad de trato ante la ley abrió el camino a la arbitrariedad. Y fue al objeto de ocultar dicha realidad por lo que se recurrió al uso del término justicia social, expresión cuyo concreto significado nadie es capaz de establecer, pero que, precisamente por ello, ha servido de mágico talismán con cuyo auxilio se ha conseguido derribar cuantas barreras se oponían a la introducción de medidas sectarias. La vía más expedita para lograr el apoyo de la mayoría consiste en otorgar a ciertos grupos ventajas discriminatorias cuyo impacto recaiga sobre grupos sociales de difícil identificación. Ahora bien, una vez asumida por cualquier gobierno u órgano parlamentario una labor de tipo caritativo, resulta obligado que, a partir de tal momento, quede sometido a irresistible extorsión. Pronto la asignación de las correspondientes ventajas perderá toda relación con el mérito de cada iniciativa, quedando simplemente vinculado a su necesidad política.

No corresponde, sin embargo, la responsabilidad de esa legalizada corrupción a los grupos políticos, puesto que, para poder desarrollar su labor con un mínimo de eficacia, inevitablemente se ven obligados a dar su anuencia a la citada corrupción. Llega así el fenómeno a convertirse en inevitable componente de cualquier sistema político que, a cambio del necesario apoyo político, se vea en la necesidad de otorgar específicos favores sectoriales. Una asamblea que disponga de poderes ilimitados es incapaz de resistirse a la presión del aludido proceso, cosa que sólo podrán hacer aquellas instituciones legislativas que únicamente se ocupen de la confección de normas generales de comportamiento, o bien aquellos órganos de gobierno que sólo estén autorizados a aplicar la coerción al objeto de garantizar el general sometimiento a un conjunto de normas que no esté en su mano alterar. No cabe duda, desde luego, que aun en el supuesto de que el gobierno quedara por completo privado de la posibilidad de recurrir a la discriminatoria coerción, podrían los grupos gobernantes adoptar actitudes también discriminatorias en lo que se refiere a la prestación de los servicios colectivos. Sin embargo, de un fenómeno de carácter mucho menos nocivo y que con mayor probabilidad de éxito cabría seguramente evitar. Por añadidura, una vez privado el gobierno central de toda discriminatoria capacidad coercitiva, sería tan conveniente como posible delegar el control de la gestión de la mayor parte de los servicios públicos a organismos de tipo local que entre sí quedarían obligados a competir en el desarrollo de una más eficaz gestión.

Notas

[1] Cámara de los Comunes, 17 de mayo de 1977. No sería necesario establecer una Tabla de Derechos Humanos. Bastaría con que cualquier tipo de poder gubernamental respetara una sola condición: que la única coerción permitida fuera la orientada a salvaguardar el respeto a la ley, entendida ésta según el enfoque al que hemos hecho referencia. Quedarían con ello salvaguardados, no sólo todos los derechos fundamentales hasta ahora reconocidos, sino también muchos otros.