

Principios para un Gobierno Constitucional

Hernán Cortés Douglas*

**Director del Centro de Estudios Públicos y Profesor Titular, Universidad Católica de Chile. Doctor en Economía (c). Ex Profesor de las Universidades de Rockford (Estados Unidos), de Chile y Santa María.*

Principios para un Gobierno Constitucional

Hernán Cortés Douglas

Un orden social basado en la libertad de la persona debe velar porque el poder de coerción del estado no atente contra las libertades fundamentales. De hecho, esta es la explicación de las garantías individuales consagradas en las constituciones. Las garantías individuales son esencialmente prohibitivas: prohíben a los gobiernos tomar medidas que atenten contra dichas libertades.

La libertad sólo ha podido mantenerse, en los países en que ha existido, cuando la comunidad se ha comprometido a mantener ciertos principios generales aceptados por todos, que limitan el ejercicio del poder coercitivo de la autoridad. Es condición ineludible para la mantención de la libertad un respeto por estos principios, aun cuando éstos no hayan sido articulados en documentos constitucionales, o aún cuando no sean totalmente comprendidos por los ciudadanos.

Lo importante es que estos principios hayan estado presentes y más aún, hayan gobernado la opinión pública. En este respecto debemos recordar las palabras de Hume:

"Aunque los hombres están en gran medida gobernados por el interés, sin embargo, aun el interés mismo y todos los asuntos humanos están totalmente gobernados por la opinión".

El propósito de este artículo es poner de relieve la relación entre libertad y principios; sólo es posible preservar a ésta si se siguen los principios que limitan a un gobierno constitucional; en cambio, sólo se conseguirá la destrucción de la libertad si se abandonan estos principios y se analiza caso por caso la conveniencia de poner restricciones a la libertad.

El principal objetivo de una Constitución es el de establecer limitaciones al uso del poder discrecional para prevenir su abuso y garantizar así la libertad individual.

No obstante, como nos ha señalado el profesor Hayek, su evolución posterior ha hecho que se considere —erróneamente— compatible el constitucionalismo con "una concepción de democracia, de acuerdo a la cual ésta es una forma de gobierno, donde la voluntad de la mayoría sobre cualquier materia particular es ilimitada".¹

Es evitable la inconsistencia entre este desarrollo —"la democracia ilimitada"— y el concepto de la Constitución como una limitante al poder de la autoridad. Una Constitución que permite un gobierno ilimitado carece de sentido.

Más aun, el constitucionalista C. H. McIlwain identifica a un gobierno constitucional con un gobierno limitado, y es en ese sentido que he usado el término en el título de este trabajo:

"Todo gobierno constitucional es por definición gobierno limitado... el constitucionalismo tiene una cualidad esencial: es una limitación legal del gobierno; es la antítesis de la regla arbitraria; su opuesto es el gobierno despótico, el gobierno de la voluntad".²

La explicación del desarrollo y aceptación de la democracia ilimitada o "dictadura de la mayoría" es, en primera instancia, compleja y multifacética. No obstante, un examen más detenido permite identificar una confusión entre dos conceptos fundamentales para esta explicación; al primero de los cuales llamaremos "orden espontáneo" de la sociedad y al segundo, "orden dirigido" u "organización". Ambos ordenamientos se distinguen esencialmente porque en ellos tienen lugar conjuntos totalmente diferentes de reglas. A estos dos conceptos fundamentales han correspondido históricamente dos escuelas de pensamiento, a las cuales Karl Popper llamó, respectivamente, "racionalismo crítico" y "racionalismo simplista".³

El racionalismo simplista, al cual Hayek llama constructivismo, sostiene, en lo que se refiere a la formación de las instituciones sociales, que todas ellas son o debieran ser diseñadas en forma deliberada.

¹ Los términos y el fundamento del análisis están basados en el excelente trabajo de Friedrich A. Hayek, *Law, Legislation, and Liberty*, (University of Chicago Press, 1973), p. I. Esta sección y la siguiente reproducen algunos argumentos de un artículo del autor, publicado en *Revista Universitaria* N.º 1, Universidad Católica, 1978.

² C. H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, edición revisada, (Ithaca, N. Y., 1958), p. 21.

³ Karl Popper, *The Open Society*; los términos originales son "critical rationalism" y "naive rationalism".

Ha sido la fácil aceptación de esta concepción errónea la principal responsable de que, válidos como son los objetivos originales de la Constitución, los medios para lograrlos hayan sido inefectivos.

La sociedad como un sistema complejo

Tiene importancia fundamental efectuar una reconsideración de los principios generales que guían nuestras acciones políticas. La pérdida del ideal democrático, de que nos habla Hayek, sólo podrá ser detenida a base de principios de libertad. Cuando consideramos políticas que afecten a nuestra sociedad, puede que ningún hecho aislado sea más importante que darnos cuenta que cuando estamos hablando de sistemas espontáneos complejos, como lo son la sociedad, el mercado, el lenguaje y el derecho, sólo podremos establecer los principios generales sobre los cuales operan, y sólo por excepción podremos predecir los cambios específicos que ocurrirán ante dichas políticas.

¿Cuáles son las características de estos sistemas espontáneos complejos? ¿Por qué la sociedad es uno de ellos?

La sociedad tiene tal complejidad en sus procesos que es imposible para uno de sus miembros o un grupo de ellos tener todo el conocimiento que está fragmentado en cada uno de los individuos que la componen y por lo tanto no le es posible prever sus acciones individuales. Esta "irremediable ignorancia",⁴ esta imposibilidad de conocer lo que conocen los demás en forma precisa, fue reconocida y enfatizada por primera vez en el campo de la economía y en el estudio del sistema de precios o mecanismo de mercado como una institución generada espontáneamente para solucionar este problema.

En las palabras de Hayek:

"Si estamos de acuerdo en que el problema económico de la sociedad es principalmente uno de adaptarse rápidamente a los cambios en las circunstancias específicas de tiempo y lugar, de ahí se sigue que las decisiones últimas deben dejarse a las personas que conocen directamente los cambios significativos y los recursos que están directamente a la mano para hacerles frente".⁵

⁴ Hayek, *obra citada*, p. 13

⁵ Friedrich A. Hayek, "The Use of Knowledge in Society" (1945), reimpresso en su *Individualism and Economic Order* (Londres y Chicago, 1948). Traducido al castellano en F. A. Hayek, *El Orden de la Libertad*, Publicaciones de la Universidad Francisco Marroquín.

Y más adelante,

"Debemos ver el sistema de precios como un mecanismo para comunicar información (cuyo) hecho más significativo es la economía de conocimiento con la cual opera, o lo que viene a ser lo mismo, cuán poco los participantes individuales necesitan saber (los precios) para hacer la decisión correcta..."

"... si este mecanismo fuese el resultado de acciones humanas deliberadas, y si las personas que se guían por los cambios de precios comprendiesen que sus decisiones tienen significación mucho más allá de sus objetivos inmediatos, este mecanismo hubiera sido aclamado como uno de los más grandes logros del intelecto humano. Tiene el doble infortunio de no ser producto de la deliberación humana y de que las personas que se guían por él, generalmente no saben por qué son inducidas a hacer lo que hacen".

La economía es, así, la disciplina que ha sido pionera y donde mayor avance se ha logrado en el estudio de los sistemas espontáneos.

En el caso de la sociedad, nuevamente Hayek lo explica en estas palabras:

"... la mayor parte de las reglas de conducta que gobiernan nuestras acciones, y la mayor parte de las instituciones que surgen de esta regularidad, son adaptaciones a la imposibilidad de que cualquier persona tome conciencia de todos los hechos particulares que entran en el orden de la sociedad".⁶

El destacado de la palabra "adaptaciones" indica el énfasis en la espontaneidad en que se desarrollan las citadas reglas de conducta e instituciones. Asimismo, señala las limitaciones del razonamiento que no son otras que las limitaciones del conocimiento. Ha sido la sobreestimación del alcance del razonamiento la que ha llevado a pretender diseñar la sociedad a base de algún modelo tipo, a pretender circunscribir su acción dentro de las pautas de un control racional; a la aplicación de un "constructivismo", que en el área social puede llamarse intervencionismo.

Una vez más, nadie lo ha dicho mejor que Adam Smith:

"El hombre del sistema... parece imaginar que puede ubicar los diferentes miembros de una gran sociedad con tanta facilidad como la mano coloca las diferentes piezas en un tablero de ajedrez. No considera que las piezas en el tablero no tienen otro principio de movimiento fuera de aquél que la mano les proporciona; pero que, en el gran tablero de ajedrez

⁶ Hayek, *Law, Legislation, and Liberty*, p. 13.

de la sociedad humana, cada pieza individual tiene un principio de movimiento propio, totalmente diferente del que la legislatura podría escoger de proporcionarle. Si estos dos principios coinciden y actúan en la misma dirección, el juego de la sociedad humana proseguirá fácil y armoniosamente, y es muy probable que sea feliz y exitoso. Si son opuestos o diferentes, el juego proseguirá de manera miserable y la sociedad deberá estar en toda ocasión en el más alto grado de desorden".⁷

Adam Smith contrasta aquí el sistema u orden espontáneo de la sociedad con el dirigido del "hombre de sistema".

Las mayores dificultades para entender un sistema espontáneo y complejo como la sociedad es que ésta es un ordenamiento abstracto, no podemos ver este ordenamiento; sólo es posible reconstruirlo mentalmente, mediante un análisis cuidadoso, mediante una teoría. De hecho, la teoría social nace del reconocimiento de que existen estructuras ordenadas que se generan mediante las acciones humanas, no habiendo sido *diseñadas* por los hombres. Por no haber sido diseñadas, no tienen un propósito particular. Por ser espontáneas, pueden alcanzar un alto nivel de complejidad. Y los órdenes muy complejos, como la sociedad, sólo surgen del libre juego de fuerzas espontáneas.

A su vez, como no conocemos el detalle individual y la infinidad de circunstancias que explica el orden espontáneo, sólo conoceremos su carácter general, y en consecuencia, sólo podremos alterar dicho carácter general y no su detalle. Estamos más limitados en cuanto al ejercicio de control sobre este tipo de sistema y, por lo tanto, un deseo de lograr un resultado particular respecto a detalle o a sus elementos individuales corre el peligro cierto de distorsionar la operación misma de dicho orden.

De la complejidad social a los principios

La complejidad de los sistemas espontáneos como la sociedad, acarrea la imposibilidad de prever con precisión los cambios específicos mediante los cuales el sistema se adaptará a las variaciones externas a él. El desconocimiento acerca de cómo exactamente resuelve la sociedad un desequilibrio, a pesar que sabemos

⁷ Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments* (London, 1759), Part. 6, cap. 2.

que de alguna manera lo resolverá, no presenta una situación cómoda a los estudiosos del orden social; a menudo se exige ese conocimiento detallado y se pide que intervenga el gobierno para restablecer el equilibrio perdido. El economista, por ejemplo, generalmente será incapaz de predecir en forma precisa cómo se realizará un ajuste. El economista podrá establecer con confianza solamente que ese nuevo equilibrio se va a restablecer de alguna manera en la medida que no interfiramos con las fuerzas espontáneas. Un ejemplo de esto es la liberalización arancelaria. La teoría económica indica que una liberalización arancelaria tendrá un efecto beneficioso sobre el comercio exterior, la estructura interna y la eficiencia de la economía y el desarrollo de las exportaciones no tradicionales. En este último caso, el economista puede afirmar con confianza que habrá un aumento de las exportaciones no tradicionales, sin embargo, si le preguntan a priori ¿cuáles exportaciones se van a desarrollar y en cuánto?, el economista no podrá responder y a menudo por ello no será creído.

Por otra parte, cuando es posible prever cómo las fuerzas espontáneas van a restaurar el equilibrio, la situación es peor. Esta adaptación siempre significará que alguien será perjudicado, y por lo tanto siempre existe presión para que sea la autoridad quien decida quién va a ser dañado. Como resultado, los ajustes necesarios muchas veces no se llevarán a efecto, cuando se pueden prever quiénes serán los perjudicados.

La teoría social, particularmente la economía, proporciona un entendimiento general de la naturaleza de un sistema espontáneo, y no un conocimiento del detalle de una situación concreta.

En una sociedad, todos sus elementos son interdependientes, y no es posible diseñar una sociedad ideal simplemente juntando los elementos específicos que parecen deseables.

Si bien el progreso de la sociedad puede lograrse en forma separada por cada uno de estos elementos, si estos pasos separados no están guiados por un cuerpo de principios coherentes, peligra la libertad.

Sabemos que "como el valor de la libertad está en las oportunidades que proporciona para acciones que no son predecibles si son visibles, raramente vamos a ver qué es lo que vamos a perder a través de la restricción particular de la libertad".⁸

Toda restricción a la libertad, toda intervención de la autori-

⁸ Hayek, *obra citada*, p. 56.

dad que signifique coerción no justificada por el cumplimiento de reglas generales, buscará un resultado específico que se puede prever, en tanto que lo que se va a coartar, a no dejar nacer, generalmente no se conocerá. Los efectos indirectos y más remotos serán a menudo desconocidos, más difíciles de entender pues requieren una comprensión abstracta, y por lo tanto, normalmente no se van a tomar en cuenta. A ellos se refiere Dicey con estas palabras:

"El efecto beneficioso de la intervención del Estado, especialmente en la forma de legislación, es directo, inmediato, y por así decirlo, visible; en tanto que sus efectos nocivos son graduales e indirectos y no se perciben... Por lo tanto, la mayoría de la humanidad debe casi por necesidad mirar indebidamente con favor la intervención del gobierno. Este sesgo natural sólo puede ser contrarrestado mediante la existencia, en una sociedad dada,... de una presunción o prejuicio a favor de la libertad individual..."

La complejidad del sistema social no nos permite conocer con precisión los costos de interferir en dicho sistema; una parte importante de estos costos consiste en aquello que no se crea, no nace, no se genera debido a la restricción impuesta. Es por ello que cuando toda decisión se basa en un análisis caso por caso, desprovisto de principios, se está comparando un beneficio que parece ser conocido y visible con un costo desconocido, un costo que significa una menor creatividad y progreso, pero que no es posible de precisar. En ese caso, no es extraño que se sobreestimen los beneficios de la intervención, o como nos enseña Dicey, "que miremos indebidamente con favor a la intervención gubernamental".

La necesidad de principios

Necesitamos, en consecuencia, "una presunción o prejuicio a favor de la libertad individual". La libertad debe ser vista como un principio fundamental, cuya preservación exige no transarla por ciertos beneficios específicos a que puede dar lugar su restricción.

En contraste, la tendencia histórica reciente es una manifestación del repudio de los principios y de las ideas de libertad y la aceptación de un pragmatismo, aparentemente racional y científico, que ha conducido al intervencionismo y al socialismo.

⁹ A. V. Dicey, *Lectures on the Relations between Law and Public Opinion during the Nineteenth Century* (London, 1914), p. 257.

En esta visión constructivista, para usar la terminología de Hayek, es el tecnócrata el único calificado para decidir, escogiendo medidas específicas para lograr parcialmente un resultado deseado; y luego, mediante la suma de esas medidas específicas, se llegaría al establecimiento de un sistema social deseable. Este tecnicismo desprovisto de principios, sin embargo, está basado en un profundo desconocimiento de la complejidad y de la naturaleza espontánea de un orden social. Juntar los elementos separados que en un análisis de caso por caso, parecen los más apropiados, no lleva a un orden social deseable, puesto que la interrelación espontánea entre estos elementos no permite analizarlos por separado, y cualquier acción que se tome dependerá del resto del sistema social. De esta manera, omitir el resto del sistema social nos llevará a graves errores.

Un sistema social deseable sólo podrá lograrse, debido a su complejidad, respetando ciertos principios fundamentales que permitan la coordinación, desarrollo y evolución espontánea de los miembros de una sociedad. Un proceso social es una evolución espontánea de sus miembros, cada uno de los cuales "tiene un principio propio de movimiento", y por lo tanto lleva a resultados más deseables que la imposición de una dirección centralizada que los considere piezas de ajedrez sin movimiento propio.

Esta última visión representa el peligro más importante para la preservación de la libertad. En 1944, Hayek escribió un importante libro, *"Camino de Servidumbre"*, cuyo principal mensaje fue cómo el apartarse de los principios de una sociedad libre conduce a un proceso que, con su propia dinámica, desemboca en la pérdida de la libertad, y sobre el cual se pierde totalmente el control. Y el olvido de los principios de libertad no está circunscrito a los partidos marxistas; de hecho, con una clara visión de la raíz del problema, Hayek dedicó su libro "a los socialistas de todos los partidos".

Es común que los gobiernos que se consideran a sí mismos pragmáticos y que juzgan cada uno de los problemas en sus propios méritos, sin obedecer a ningún principio, sean precisamente los que se ven obligados a seguir principios que no han escogido. En este sentido es ilustrativo el caso del partido socialista de Estados Unidos, que nos presenta Friedman en el artículo de este volumen.

"En nuestra opinión, el Partido Socialista fue el partido político más influyente de Estados Unidos en las primeras décadas del siglo veinte. Como no tenía esperanzas de éxito a nivel nacional, podía ser un partido de principio. Los demó-

cratas y republicanos no podían. Tenían que ser partidos de experiencia y compromiso, para mantener unidas a facciones e intereses ampliamente dispares. Tenían que evitar el "extremismo", mantenerse en el medio del camino... Sin embargo, en el transcurso del tiempo, ambos partidos principales adoptaron la posición del Partido Socialista".

Claramente un partido o un gobierno que no sigue sus propios principios se verá obligado a seguir los principios de otros, y ello lo llevará a acciones que tampoco pensaba realizar.

La tarea del político en una democracia es encontrar qué opiniones son las que tiene la mayoría de los ciudadanos. Este estado de opinión, de que nos habla Hume, es el resultado de un lento proceso que procede del filósofo, al intelectual, al historiador para llegar finalmente al ciudadano. En el largo plazo son las ideas las que dominan la evolución de una sociedad; y el entendimiento de la sociedad nos indica que los pasos de este proceso de evolución deben corresponder a un conjunto de principios coherentes. Lograr esta visión coherente no es tarea fácil, pero sí es una tarea fundamental.

"Querámoslo o no, los factores decisivos que determinan esa evolución (social) siempre serán ideas altamente abstractas y a menudo inconscientes acerca de lo que es correcto y debido, y no propósitos específicos o deseos correctos"¹⁰

La importancia de estos principios de libertad es así clara. Una sociedad libre será aquella que permita sólo las restricciones a la libertad que correspondan a reglas de conducta justa de aplicación general, y en que toda autoridad sea limitada en su accionar coercitivo por principios aceptados ampliamente por la opinión pública.

De hecho, cada vez que las instituciones que en ciertos países garantizan la libertad de las personas contra la coerción gubernamental, han sido copiadas por otras naciones, cuyas tradiciones no son liberales, éstas han fracasado.

La preservación de un sistema libre es difícil en extremo pues requiere rechazar continuamente medidas que, con el propósito de lograr objetivos correctos deseables, coartan la libertad. Estas medidas pragmáticas pueden ser totalmente bien intencionadas y, con la información disponible, pueden aparecer justificadas. No obstante, normalmente provienen de una visión parcial de un

¹⁰ F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, vol. I, p. 69.

sistema social. De hecho, parte importante de la explicación de la influencia de los economistas en nuestro y otros países, es que ellos entienden cómo opera un orden complejo y espontáneo como es el sistema de mercado, que es una parte significativa de ese orden complejo que es el sistema social. Ello les da una visión más general de los problemas de interferir en el orden social, aunque todavía incompleta.

La base normal para defender la libertad claramente no está en que todos los ciudadanos adquieren un acabado conocimiento de la operación de un sistema social. Más bien, la defensa contra estas medidas pragmáticas mencionadas deberá fundamentarse en que son incompatibles con algún principio general, ya que, y he aquí la dificultad, no es posible conocer con precisión lo que sacrificaremos por adoptar esa medida, no es posible saber los efectos perjudiciales de esa restricción a la libertad.

La defensa de la libertad comienza por su aceptación como un principio general, que no requiere justificación en sí mismo y en su aplicación a casos específicos.

El argumento por la libertad es el argumento del ser humano. Hayek y Popper lo han expresado mejor que nadie:

"Si hubiese hombres omniscientes, si pudiéramos saber no sólo todo lo que afecta el logro de nuestros actuales deseos sino también nuestros deseos y necesidades futuras, habría poca razón para la libertad. Y, a su vez, la libertad del individuo, por supuesto, haría imposible la certidumbre futura. La libertad es esencial para dejar lugar a lo imprevisible e impredecible; la queremos porque hemos aprendido a esperar de ella la oportunidad de hacer efectivas muchas de nuestras aspiraciones. Es porque cada individuo sabe tan poco, y en especial, porque raramente sabemos quién de nosotros sabe mejor que confiamos en los esfuerzos independientes y competitivos de muchos..."¹¹

"Si deseamos permanecer humanos, hay sólo un camino, el camino que lleva a la sociedad abierta.

Debemos internarnos en lo desconocido, lo incierto y lo inseguro, usando nuestra razón para hacer un plan para nuestra seguridad y nuestra libertad".¹²

¹¹F. Hayek, *The Constitution of Liberty*, (University of Chicago Press, 1960), p. 29.

¹²K. Popper, *The Open Society and its Enemies*, (Princeton University Press, 1950) p. 195.