

LIBERTAD ECONÓMICA Y GOBIERNO REPRESENTATIVO*¹

FRIEDRICH A. HAYEK

I LAS SEMILLAS DE LA DESTRUCCIÓN

Hace treinta años escribí un libro¹ que, de un modo que muchos consideraron indebidamente alarmista, señalaba los peligros que las tendencias entonces claramente colectivistas creaban para la libertad personal. Me alegro de que estos temores aún no se hayan materializado, pero no creo que esto haya demostrado que no tuviera razón. Ante todo, yo no defendía, como algunos tergiversaron, que si el gobierno interfería de algún modo en los asuntos económicos, se vería forzado a recorrer todo el camino hasta llegar a un sistema totalitario. Trataba más bien de sostener lo que en términos más familiares se expresa diciendo: «Si no cambias tus principios, acabarás mal.»

En todo caso, después de la guerra, tanto en Inglaterra como en el resto del mundo occidental, las cosas se desarrollaron mucho menos en la dirección que las doctrinas colectivistas de entonces parecían indicar como probable. En efecto, los primeros veinte años que siguieron a la guerra contemplaron un restablecimiento de la economía de libre mercado mucho más fuerte de cuanto

* Cuarta «Wincott Memorial Lecture», pronunciada en la Royal Society of Arts en Londres el 21 de octubre de 1973, y publicada como Occasional Paper 39 por el Institute of Economic Affairs [una traducción de este texto al español se publicó en F.A. Hayek, *¿Inflación o pleno empleo?*, Unión Editorial, 1976].

¹ *The Road to Serfdom*, Londres, 1944 [trad. esp.: *Camino de servidumbre*, Madrid, 1946].

¹ Capítulo VIII de *Nuevos estudios de filosofía, política, economía e historia de las ideas*, 2.ª ed., Unión Editorial, Madrid 2015.

habían podido prever incluso sus defensores más entusiastas. Aunque me agrada pensar que a ello han contribuido cuantos trabajaron en esta dirección en la esfera intelectual, como Harold Wincott, a cuya memoria está dedicada esta conferencia, no sobrevaloró lo que el debate entre intelectuales puede aportar. Por lo menos tan importantes fueron probablemente las experiencias de Alemania, que apostó por una economía de mercado y no tardó en convertirse en la potencia económica más fuerte de Europa y, en cierta medida, los esfuerzos prácticos para eliminar los obstáculos al comercio internacional representados por la creación del GATT y acaso también las intenciones, si no la acción práctica, de la CEE.

El resultado fue la Gran Prosperidad de los últimos veinte/veinticinco años que, me temo, aparecerá en el futuro como un acontecimiento único como hoy se nos presenta la Gran Depresión de los años 30. A mí por lo menos me resulta claro que hasta hace seis u ocho años esta prosperidad se debió enteramente a la liberación de las fuerzas espontáneas del sistema económico y no, como en los últimos años, a la inflación. Puesto que hoy se tiende a olvidarlo, acaso merezca la pena recordar que, en el caso más notable de prosperidad de este periodo, el de la República Federal de Alemania, el aumento medio anual de precios permaneció por debajo del 2 por ciento hasta 1966.

Creo que incluso esta modesta tasa de inflación no habría sido necesaria para garantizar la prosperidad, y que ciertamente hoy tendríamos mejores perspectivas de seguir disfrutando de esta prosperidad si nos hubiéramos contentado con lo que se había conseguido sin inflación y no hubiéramos intentado incrementarla con una política expansiva del crédito. Por el contrario, precisamente esta política ha creado una situación en la que se considera necesario imponer controles destinados a destruir las principales bases de la prosperidad, es decir el funcionamiento del mercado. En efecto, las medidas supuestamente necesarias para combatir la inflación —como si la inflación fuera algo que nos ataca y no algo que nosotros creamos— amenazan con destruir en un próximo futuro la economía libre.

Nos encontramos en la situación paradójica en que, tras un periodo durante el cual la economía de mercado ha conseguido más de cuanto con anterioridad se alcanzara para elevar

rápidamente los niveles de vida en el mundo occidental, las perspectivas de seguir por este camino en los próximos años parecen muy escasas. En efecto, nunca he sido tan pesimista como ahora acerca de las posibilidades de mantener una economía de mercado que funcione, y esto se aplica también a las perspectivas de conservar un orden político libre. Aunque la amenaza a las instituciones libres tiene ahora un origen distinto de aquel de que me ocupé hace treinta años, se trata de una amenaza más aguda que la de entonces.

Creo que no cabe la menor duda de que una política de rentas sistemáticamente perseguida significa la suspensión del mecanismo de los precios, y conduce rápidamente a la sustitución del mercado por una economía centralmente dirigida. No puedo discutir aquí los modos en que aún podemos evitar que esto suceda, o las oportunidades que aún tenemos para hacerlo. Aunque considero que en este momento es deber principal de todo economista combatir la inflación —y explicar por qué una inflación contenida es incluso peor que una inflación abierta—, deseo dedicar esta conferencia a un tema diferente. Entiendo que la inflación simplemente ha acelerado el proceso de destrucción de la economía de mercado que se ha venido verificando por otras razones, y está anticipando el momento en que, presenciando las consecuencias económicas, políticas y morales de una economía centralmente dirigida, deberíamos reflexionar sobre el modo de restablecer una economía de mercado sobre bases más sólidas y duraderas.

II

EL PELIGRO DE UN GOBIERNO ILIMITADO

Durante algún tiempo tuve la convicción de que no son solamente los intentos deliberados, por parte de las diversas clases de colectivistas, de sustituir la economía de mercado por un sistema planificado, ni las consecuencias de las nuevas políticas monetarias, las que amenazan destruir la economía de mercado, sino que las propias instituciones prevalentes en el mundo occidental producen necesariamente una deriva en esta dirección, que sólo se puede detener o evitar cambiando estas instituciones. Aunque con

retraso, estoy de acuerdo con Josef Schumpeter, quien hace ya treinta años (en *Capitalismo, socialismo y democracia*) sostenía que existe un conflicto irreconciliable entre democracia y capitalismo; a mi entender, sin embargo, no es la democracia en cuanto tal, sino las particulares formas de organización democrática que hoy se consideran como las únicas formas posibles de democracia, las que originan una expansión progresiva del control del gobierno sobre la vida económica, aun cuando la mayoría de la gente desea conservar una economía de mercado.

La razón es que hoy se da generalmente por descontado que en una democracia los poderes de la mayoría deben ser ilimitados, y que un gobierno con poderes ilimitados se verá forzado a asegurarse el apoyo de una mayoría, a emplear los propios poderes ilimitados al servicio de intereses especiales, como los de ciertos sectores comerciales, o los de los habitantes de determinadas regiones, etc. Veremos esto más claramente si consideramos la situación de una comunidad en la que la masa del pueblo es favorable a un orden de mercado y contraria a una dirección por parte del gobierno, pero, como suele suceder, la mayoría de los grupos desea que se haga una excepción a su favor. En tales condiciones, un partido político que espere conquistar y conservar el poder no tendrá otra elección que emplear sus poderes para comprar el apoyo de determinados grupos. Se obrará de este modo, no porque la mayoría sea intervencionista, sino porque el partido en el poder no conservaría la mayoría si no comprara el apoyo de grupos particulares con la promesa de otorgarles especiales beneficios. En la práctica esto significa que incluso un hombre de Estado entregado totalmente al común interés de todos los ciudadanos se encontrará en la continua necesidad de satisfacer intereses especiales, porque sólo así estará en condiciones de conservar el apoyo de una mayoría de la que tiene necesidad para alcanzar lo que para él es verdaderamente importante.

La raíz del mal está, pues, en el poder ilimitado del cuerpo legislativo en las democracias modernas, un poder que la mayoría se verá siempre forzada a emplear de un modo que la mayor parte de sus miembros puede no desear. Lo que llamamos la voluntad de la mayoría es en realidad un artefacto de las instituciones existentes, y en particular de la omnipotencia de la asamblea legislativa

soberana que, a través de la mecánica del proceso político, se verá llevada a hacer cosas que la mayoría de sus miembros no desea realmente, sólo porque no existen límites formales a sus poderes.

Es opinión muy extendida que esta omnipotencia de la asamblea legislativa representativa es un atributo necesario de la democracia porque la voluntad de esa asamblea sólo podría ser limitada poniendo por encima de ella otra voluntad. El positivismo jurídico, que es hoy la teoría más influyente en el campo de la jurisprudencia, presenta en particular esta soberanía de la asamblea legislativa como lógicamente necesaria. Pero esto no era en absoluto la opinión de los teóricos clásicos del gobierno representativo. John Locke afirmó explícitamente que en un Estado libre incluso el poder del cuerpo legislativo debe estar limitado de manera precisa, esto es a la aprobación de leyes en el específico sentido de normas generales de conducta igualmente aplicables a todos los ciudadanos. Que toda coerción sólo puede considerarse legítima si esto significa la aplicación de normas generales en este sentido se convirtió en el principio fundamental del liberalismo. Para Locke, y para los últimos teóricos del partido *whig* y de la separación de poderes, no era tanto la fuente de las leyes como su carácter de normas generales de recta conducta igualmente aplicables a todos, lo que justificaba su aplicación coercitiva.

Esta concepción liberal más antigua de la necesaria limitación de todo tipo de poder exigiendo al cuerpo legislativo la observancia de normas generales, fue sustituida gradualmente y casi de forma imperceptible, durante el siglo pasado, por el concepto totalmente distinto, aunque no fácilmente distinguible, según el cual la única y suficiente limitación al cuerpo legislativo era la aprobación de la mayoría. Y la vieja concepción no sólo fue olvidada, sino que ya ni siquiera se comprendió. Se pensó que cualquier limitación sustancial del poder legislativo no era necesaria, toda vez que este poder se había puesto en manos de la mayoría, pues la aprobación por ésa se consideraba como una prueba suficiente de justicia. En la práctica, esta opinión de la mayoría no suele representar sino el resultado de una negociación, y no un acuerdo auténtico sobre principios. Incluso el concepto de arbitrariedad, que se suponía que el gobierno democrático tenía que impedir, cambió de contenido: su opuesto no eran ya las normas generales aplicadas a todos

por igual, sino la aprobación por la mayoría de una orden, como si la mayoría no pudiera tratar a la minoría de manera arbitraria.

III

EL PRINCIPIO FUNDAMENTAL

Hoy raramente se comprende que la limitación de toda coerción a la aplicación de normas generales de conducta recta fue el principio fundamental del liberalismo clásico o, estoy por decir, su propia definición de libertad. Esto es en gran parte consecuencia del hecho de que el concepto sustancial (o «material») de derecho (en cuanto distinto del concepto puramente formal) que le sirve de base, y que es el único que da un significado claro a ideas como la de separación de poderes, del Estado de derecho o de un gobierno bajo la ley, raramente se habría formulado en términos explícitos, dándolo sólo tácitamente por supuesto por la mayoría de los escritores clásicos. En sus escritos de los siglos XVII y XVIII hay pocos pasajes en los que digan explícitamente qué entienden por «ley». Pero muchos usos del término cobran sentido si ésta se interpreta en la acepción de normas generales de buena conducta y no en la de cualquier expresión de la voluntad del cuerpo legislativo debidamente autorizado.

Aunque la vieja concepción de la ley pervive en algunos aspectos limitados, es cierto que por lo general no se entiende ya y por tanto ha dejado de constituir un límite real a la actividad legislativa. Mientras que en el concepto teórico de separación de poderes el cuerpo legislativo derivaba su autoridad del hecho de comprometerse con normas generales y se pensaba que imponía sólo este tipo de normas, ahora no hay límites a lo que un cuerpo legislativo puede ordenar y por tanto proclamar como «ley». Mientras que en otro tiempo se suponía que su poder no estaba limitado por un poder superior, sino por un principio generalmente reconocido, ahora no hay límite ninguno. Tampoco hay, pues, motivo alguno para que las coaliciones de intereses organizados, en las que se basan las mayorías de gobierno, dejen de discriminar contra cualquier grupo que sea objeto de difusa aversión. Diferencias de riqueza, de cultura, de tradiciones, de religión, de lengua o de raza

pueden convertirse hoy en causa de tratamiento diferenciado, con el pretexto de un supuesto principio de justicia social o de necesidad pública. Una vez que se reconoce como legítima esta discriminación, desaparecen todas las defensas de la libertad individual erigidas por la tradición liberal. Si se parte del supuesto de que cualquier cosa que decida la mayoría es justa, aunque no se trate de una norma general, sino de algo que sólo se refiere a alguien en particular, sería pretender demasiado creer que un sentido de justicia pondrá freno al capricho de la mayoría: cualquier grupo no tardará en pensar que es justo lo que él desea. Y puesto que los teóricos de la democracia han enseñado durante más de un siglo a las mayorías que lo que ellas deseen es justo, no debemos sorprendernos si las mayorías ni siquiera preguntan ya si es justo lo que ellas deciden. El positivismo jurídico ha contribuido poderosamente a este desarrollo sosteniendo que la ley no depende de la justicia, sino que es ella misma la que establece lo que es justo.

Lamentablemente, no sólo no hemos conseguido imponer a los cuerpos legislativos los límites inherentes a la necesidad de someterse a normas generales, sino que les hemos confiado tareas que sólo pueden desempeñar si carecen de estos límites y si son libres para emplear la coerción de la manera discriminatoria necesaria para conceder beneficios a personas o grupos particulares. Es lo que continuamente se les pide que hagan en nombre de lo que suele llamarse justicia social o distributiva, un concepto que en gran medida ha venido a ocupar el lugar de la justicia de la acción individual. Este concepto exige que, no los individuos, sino la «sociedad» sea justa fijando la parte del producto social que corresponde a los individuos; y para llevar a cabo una distribución cualquiera del producto social que se considere justa, es necesario que el gobierno dirija a los individuos en lo que tienen que hacer.

En efecto, en una economía de mercado en la que ningún individuo o grupo determina lo que cada cual obtiene, y las cuotas de los individuos dependen siempre de muchas circunstancias que nadie podía haber previsto, el concepto mismo de justicia social o distributiva carece totalmente de sentido; y por tanto nunca podrá haber un acuerdo sobre lo que es justo en tal sentido. No estoy seguro de que el concepto tenga un significado preciso incluso en una economía centralmente dirigida, ni de que en un sistema tal la

gente se ponga de acuerdo sobre el sentido en que una distribución pueda considerarse justa. Estoy seguro, en cambio, de que nada ha contribuido tanto a la destrucción de la salvaguardia jurídica de la libertad individual como la lucha por este espejismo de la justicia social. Un tratamiento adecuado del tema de esta conferencia exigiría verdaderamente un análisis riguroso de este ideal, que según una opinión casi general tendría un significado preciso, pero que se revela tanto más completamente carente de tal significado cuanto más se reflexiona sobre él. Pero el tema principal de esta conferencia es qué debemos hacer, si acaso tenemos de nuevo la oportunidad, para detener estas tendencias inherentes a los sistemas políticos existentes, que nos llevan a un orden totalitario.

Antes de pasar a este importante problema, quisiera aclarar un equívoco bastante extendido. El principio básico de la tradición liberal, es decir, que toda acción coercitiva del gobierno debe estar limitada por normas generales de conducta recta, no impide que el gobierno preste muchos otros servicios para los que no tiene necesidad de recurrir a la coerción, a no ser para recaudar los fondos necesarios. Es cierto que en el siglo XIX una profunda desconfianza, no del todo injustificada, respecto al gobierno indujo con frecuencia a los liberales a imponerle limitaciones mucho más rígidas. Pero incluso entonces, naturalmente, se reconocían ciertas exigencias colectivas que sólo un órgano que tuviera el poder fiscal podía satisfacer. Soy el último en negar que el aumento de la riqueza y de la densidad de población ha ampliado el número de exigencias colectivas que el gobierno puede y debe atender. Estos servicios del gobierno son enteramente compatibles con los principios liberales, con tal de que:

- 1) el gobierno no pretenda tener el monopolio y no se impidan nuevos métodos para prestar los servicios a través del mercado (por ejemplo, en algunos servicios cubiertos ahora por la seguridad social);
- 2) los medios se recauden a través de un impuesto según principios uniformes, y este impuesto no se emplee como un instrumento para la redistribución de la renta; y

- 3) las exigencias satisfechas sean exigencias colectivas de la comunidad en su conjunto y no simplemente exigencias colectivas de grupos particulares.

No toda demanda colectiva merece ser satisfecha: el deseo de los pequeños zapateros de ser protegidos de la competencia de las grandes fábricas de calzado puede ciertamente ser una exigencia colectiva de los zapateros, pero evidentemente no es una exigencia que pueda ser satisfecha en un sistema económico liberal.

El liberalismo del siglo XIX intentó generalmente mantener bajo control el crecimiento de estas actividades de servicio del gobierno confiándolas a gobiernos locales más bien que al gobierno central, en la esperanza de que la competencia entre los gobiernos locales contribuiría a controlar su expansión. No puedo entrar aquí a considerar en qué medida hubo que abandonar este principio; lo menciono sólo como otra parte de la doctrina liberal tradicional, cuyo fundamento lógico ya no se comprende.

He tenido que tomar en consideración estos puntos para explicar que los controles sobre la actividad del gobierno —que serán el tema exclusivo del resto de esta conferencia— se refieren sólo a su poder coercitivo, pero no a los servicios necesarios que hoy admitimos que el gobierno debe prestar a los ciudadanos.

Espero que lo dicho hasta ahora haya dejado claro que la tarea que debemos cumplir si queremos reconstruir y mantener una sociedad libre es ante todo una tarea intelectual. Ésta presupone no sólo recuperar conceptos que en gran parte hemos perdido y que una vez más deben resultar comprensibles a todos, sino también ingeniar nuevas salvaguardias institucionales que impidan que se repita el proceso de gradual erosión de las salvaguardias que la teoría del constitucionalismo liberal creyó erigir.

IV LA SEPARACIÓN DE PODERES

El instrumento al que los teóricos del constitucionalismo liberal recurrieron para garantizar la libertad individual y la prevención de toda arbitrariedad fue la separación de poderes. Si el cuerpo

legislativo estableciera sólo normas generales igualmente aplicables a todos y el ejecutivo sólo pudiera servirse de la coerción para hacer observar estas normas generales, la libertad personal estaría realmente asegurada. Esto presupone, sin embargo, que el cuerpo legislativo se limita a establecer estas normas generales. Pero, en lugar de constreñir al parlamento a hacer leyes en este sentido, le hemos otorgado un poder ilimitado simplemente llamando «ley» a todo lo que de él emane: un cuerpo legislativo no es ya un órgano que hace leyes; una ley es cualquier cosa que un cuerpo legislativo decida.

Esta situación se produjo por la pérdida del antiguo significado del término «ley» y por el deseo de democratizar al gobierno poniendo su dirección y control en manos de asambleas legislativas que continuamente tienen que ordenar todo tipo de acciones específicas, es decir, dar órdenes a las que se llama «leyes», aunque por su carácter sean totalmente distintas de aquellas leyes a cuya producción la teoría de la separación de poderes quiso confinar los cuerpos legislativos.

Por más que la tarea de diseñar y establecer nuevas instituciones pueda parecer difícil y casi imposible, la tarea de hacer revivir y hacer comprender a todos un concepto perdido, para el que ya ni siquiera tenemos un nombre inequívoco, tal vez sea aún más difícil. Es una tarea que en este caso debe llevarse a cabo a pesar de la enseñanza contraria de la escuela de jurisprudencia dominante. Intentaré trazar brevemente las características esenciales de las leyes entendidas en este específico sentido estricto del término, antes de pasar a los ordenamientos institucionales que deberían asegurar que la tarea de hacer tales leyes está realmente separada de la tarea de gobernar.

Un buen método es considerar las propiedades peculiares que la ley hecha por los jueces posee necesariamente, mientras en general pertenecen a los productos de los cuerpos legislativos sólo en la medida en que éstos han tratado de emular a la primera. No es casual que esta concepción de la ley se haya conservado durante mucho más tiempo en los países en que rige la *common law*, mientras que raramente se haya comprendido en los países basados casi completamente en el derecho estatutario.

Este derecho consiste esencialmente en lo que se solía llamar «derecho de los juristas», que es y puede ser aplicado por los tribunales de justicia y al que los órganos del gobierno están sometidos igual que las personas privadas. Puesto que esta jurisprudencia no da solución a las controversias, se refiere sólo a las acciones entre personas y no controla la acción individual que nada tiene que ver con los demás. Define cuáles son las esferas protegidas de cada persona en que se impide la interferencia de otras personas. El objetivo es impedir que surjan conflictos entre personas que no actúan bajo una dirección centralizada sino por propia iniciativa, persiguiendo sus propios fines según su propio conocimiento.

Estas normas deben aplicarse en circunstancias que nadie puede prever y por tanto deben proyectarse de tal modo que cubran un número incierto de casos futuros. Esto determina lo que comúnmente, aunque no con propiedad, suele calificarse como su carácter «abstracto», lo cual significa que tales normas deberían valer del mismo modo para cualquier situación en que estén presentes ciertos factores generales, y no sólo para personas, grupos, ocasiones, etc., particulares previsibles. Estas normas no prescriben a los individuos tareas o fines específicos para sus acciones, sino que son esencialmente prohibiciones que tienden a hacer posible una adaptación recíproca de los distintos planes de tal modo que cada uno pueda tener una buena oportunidad de alcanzar sus fines. Las delimitaciones de las esferas personales que alcanzan este fin están establecidas sobre todo por el derecho, el cual regula la propiedad, los contratos y los actos ilícitos, y por las leyes penales que tutelan «la vida, la libertad y la propiedad».

Un individuo que esté obligado a obedecer estas normas de conducta recta, tal como las he llamado en esta acepción más estricta, es libre en el sentido de que no está jurídicamente sometido a las órdenes de nadie, que puede elegir, dentro de ciertos límites, los medios y los fines de sus actividades. Pero cuando cada uno es libre en este sentido, cada uno se encuentra implicado en un proceso que nadie controla y cuyo resultado en gran parte es imprevisible. De este modo, la libertad y el riesgo son inseparables. No se puede pretender que la magnitud de cada cuota individual de la renta nacional, que depende de tantas circunstancias que nadie conoce, sea justa. Pero estas cuotas tampoco pueden

calificarse de injustas. Debemos contentarnos si conseguimos impedir que estén viciadas por acciones injustas. Evidentemente, en una sociedad libre podemos ofrecer un nivel por debajo del cual nadie debe caer, proporcionando a todos, al margen del mercado, una cierta seguridad frente al infortunio. Podemos realmente hacer mucho por mejorar las perspectivas en que el mercado pueda desenvolverse provechosamente. Pero en esta sociedad no se puede hacer que la distribución de las rentas corresponda a algunos criterios de justicia social o distributiva, y los intentos en tal sentido pueden destruir el orden de mercado.

Pero si, para salvaguardar la libertad individual, debemos limitar la coerción a la aplicación de normas generales de conducta recta, ¿cómo podemos impedir que los cuerpos legislativos autoricen la coerción para asegurar beneficios particulares a grupos particulares, especialmente a un cuerpo legislativo organizado según líneas de partido, en que la mayoría de gobierno será con frecuencia una mayoría sólo porque promete estos beneficios especiales a algunos grupos? La verdad es, naturalmente, que los llamados cuerpos legislativos *nunca* se han limitado a hacer leyes en este sentido estricto, aunque la teoría de la separación de poderes afirmaba tácitamente que así debían comportarse. Y puesto que se ha llegado a aceptar que no sólo la legislación, sino también la dirección de las actividades corrientes de gobierno deben estar en manos de los representantes de la mayoría, la dirección del gobierno se ha convertido en la tarea principal de los cuerpos legislativos. Efecto de todo esto ha sido no sólo que se ha borrado completamente la distinción entre leyes en el sentido de normas generales de conducta recta y leyes en el sentido de órdenes específicas, sino también que los cuerpos legislativos han sido organizados no de la manera más indicada para hacer leyes en el sentido clásico, sino de la manera necesaria para garantizar un gobierno eficaz, es decir, sobre todo con criterios de partido.

Pues bien, entiendo que tenemos razón para querer que tanto la legislación en el viejo sentido, como el gobierno en el sentido corriente, sean gestionados democráticamente. Pero creo que ha sido un error fatal, aunque históricamente acaso inevitable, confiar ambas tareas distintas a la misma asamblea representativa. Esto hace prácticamente imposible distinguir entre legislación y gobierno, y por tanto

también observar aquellos principios que inspiran la norma legal y un gobierno sometido a la ley. Si bien esto puede garantizar que todo acto de gobierno tenga la aprobación de la asamblea representativa, no tutela a los ciudadanos frente a la coerción discrecional. En efecto, una asamblea representativa organizada del modo necesario a un gobierno eficiente, y no limitada por algunas leyes generales que no pueda alterar, está destinada a emplear sus propios poderes para satisfacer las exigencias de intereses sectoriales.

No es casualidad que la mayoría de los teóricos clásicos del gobierno representativo y de la separación de poderes sintiera aversión hacia el sistema de partidos y esperara que se pudiera evitar una división del cuerpo legislativo según líneas de partido. Pensaban así porque consideraban que las asambleas legislativas tenían que ocuparse de hacer las leyes en sentido estricto, y que podía haber, sobre las normas de conducta, una prevalente opinión común independiente de intereses partidistas. Pero no se puede negar que un *gobierno* democrático tiene necesidad del apoyo de un cuerpo organizado de representantes, que nosotros llamamos partido, comprometido en un programa de acción, y de una oposición igualmente organizada, que proponga un gobierno alternativo.

La solución obvia de esta dificultad podría ser disponer de dos asambleas representativas distintas con funciones diferentes, una como órgano legislativo y la otra como gobierno en sentido propio, es decir que se ocupe de todo excepto de hacer las leyes en sentido estricto. Y no es tan extraño que un tal sistema hubiera podido desarrollarse en Inglaterra si, en los tiempos en que la Cámara de los Comunes, con su poder exclusivo sobre las leyes financieras, obtenía en efecto el control único sobre el gobierno, la Cámara de los Lores, como suprema Corte de Justicia, hubiera obtenido el derecho exclusivo de elaborar la ley en sentido estricto. Pero este desarrollo, obviamente, no fue posible porque la Cámara de los Lores representaba no a todo el pueblo sino sólo a una clase.

Ahora bien, ahondando un poco más sobre el tema, se observa que se conseguiría bien poco con el simple hecho de disponer de dos asambleas representativas en lugar de una sola, si las mismas fueran elegidas y organizadas según los mismos principios, y por tanto estuvieran compuestas del mismo modo. Estarían dominadas por las mismas circunstancias que gobiernan las decisiones de

los parlamentos modernos y, actuando en connivencia, producirían el mismo tipo de autorización para todo lo que el gobierno del momento quisiera hacer. Aun suponiendo que los poderes de la cámara legislativa (en cuanto distinta del gobierno) estuvieran limitados por la constitución a la aprobación de las leyes, en el sentido estricto de normas generales de conducta recta, y que esta limitación fuera efectiva por el control de un tribunal constitucional, poco se habría avanzado, probablemente, mientras la asamblea legislativa se encontrara bajo la misma necesidad de satisfacer las exigencias de los grupos particulares que presionan sobre las mayorías de gobierno en los parlamentos actuales.

Mientras que para las asambleas gubernativas podríamos desear algo que fuera más o menos parecido a los parlamentos existentes, cuya organización y manera de proceder han sido conformadas por la necesidad de gobernar más que por la de hacer leyes, se precisaría algo muy distinto para una asamblea realmente legislativa. Deberíamos desear una asamblea que se ocupara no tanto de las exigencias particulares de grupos particulares como de los principios generales permanentes sobre los que regular las actividades de la comunidad. Sus miembros y sus decisiones deberían representar no a grupos específicos y sus deseos particulares, sino la opinión dominante sobre qué clase de comportamiento es justo o no lo es. Al establecer normas que sean válidas para largos periodos, esta asamblea debería «representar» o reproducir una especie de corte transversal de las opiniones dominantes sobre lo que es justo y lo que no lo es. Sus miembros no deberían ser portavoz de intereses particulares, ni expresar la «voluntad» de cualquier sector particular de la población sobre medidas específicas de gobierno. Deberían ser hombres y mujeres que se ganan la confianza y el respeto por los rasgos de carácter que han mostrado en la vida corriente, y que no deberían depender de la aprobación de especiales grupos de electores. Y deberían estar completamente exentos de toda disciplina de partido, ciertamente necesaria para mantener unida una coalición de gobierno, pero claramente no deseable en el órgano que establece las normas que limitan los poderes del gobierno.

Se podría tener una asamblea de esta clase si, primero, sus miembros fueran elegidos para largos periodos; si, segundo, no fueran reelegibles al final del periodo, y tercero, para asegurar una continua

renovación del organismo en consonancia con las opiniones gradualmente cambiantes en el electorado, si no fueran elegidos todos a la vez, sino que se sustituyera una determinada parte cada año al término del respectivo mandato; en otras palabras, si sus miembros fueran elegidos por ejemplo para quince años y un decimoquinto de los mismos fuera elegido cada año. Sería útil además, a mi entender, que en cada elección los representantes fueran elegidos por y dentro de un solo grupo de edad, de suerte que todo ciudadano votaría sólo una vez en su vida, digamos en torno a los cuarenta y cinco años, por un representante elegido en su propio grupo de edad.

Se conseguiría así una asamblea compuesta por personas entre los cuarenta y cinco y los sesenta años, elegidas tras haber tenido ocasión de demostrar las propias capacidades en la vida ordinaria (y, dicho entre paréntesis, con una edad media inferior a la de los parlamentos actuales). Probablemente sería deseable excluir a los que hubieran formado parte de la asamblea gubernativa o de otros organismos de partido o políticos, y también sería necesario garantizar a quien ha sido elegido, por el periodo sucesivo al cese del mandato, algún cargo digno, retribuido y con derecho a pensión, por ejemplo de juez laico o parecido.

La ventaja de una elección por grupos de edad, y a una edad en que los individuos pueden haber demostrado de qué son capaces en la vida ordinaria, sería que, en general, los coetáneos de una persona son los mejores jueces de su carácter y de sus capacidades. Además, en el número relativamente restringido de personas que participarían en cada elección, los candidatos serían con mayor probabilidad personalmente conocidos por los votantes y elegidos según la estima personal de que gozarían, especialmente si, cosa que sería posible y merecería estímulo, la previsión de esta tarea común fomentara la formación de asociaciones de grupos de edad para discutir los asuntos públicos.

V

VENTAJAS DE LA SEPARACIÓN DEL CUERPO LEGISLATIVO

Objetivo de todo esto sería, naturalmente, crear un cuerpo legislativo que no estuviera sometido al gobierno y que no produjera

cualquier ley querida por el gobierno para alcanzar sus propios fines inmediatos, sino que, por el contrario, junto con la ley, estableciera los límites permanentes a los poderes coercitivos del gobierno, límites dentro de los cuales éste debería moverse y que no podría sobrepasar ni siquiera la asamblea gubernativa elegida democráticamente. Mientras que esta última sería completamente libre para fijar la organización del gobierno, el uso que debe hacerse de los medios puestos a disposición de éste y el tipo de servicios que debe prestar, no tendría poder alguno coercitivo sobre los ciudadanos. Estos poderes, incluido el de recaudar mediante impuestos los medios necesarios para financiar los servicios prestados por el gobierno, deberían extenderse sólo a la aplicación de las normas de recta conducta establecidas por la asamblea legislativa. Contra cualquier trasgresión de estos límites por parte del gobierno (o de la asamblea gubernativa) sería posible apelar a un tribunal constitucional, que debería ser el órgano competente en caso de conflicto entre la asamblea legislativa propiamente dicha y los órganos del gobierno.

Otro efecto deseable de semejante ordenamiento sería que la asamblea legislativa podría disponer, por primera vez, del tiempo suficiente para cumplir las tareas que le son propias. Esto es importante porque en los tiempos modernos los cuerpos legislativos con frecuencia han dejado que los órganos administrativos, e incluso la discrecionalidad administrativa, regularan cuestiones que habrían podido resolverse aplicando normas generales de derecho, simplemente porque estaban tan ocupados en tareas gubernativas que no tenían ni tiempo ni interés para legislar en sentido propio. Se trata, además, de una tarea que exige conocimientos de experto, que puede adquirir un representante con un mandato a largo plazo, pero no un político obsesionado por obtener resultados que pueda mostrar a sus votantes antes de las próximas elecciones. Una curiosa consecuencia de haber dado a la asamblea representativa un poder ilimitado es que ésta ha dejado de ser el principal agente determinante en la conformación de la ley propiamente dicha, dejando esta tarea cada vez más a la burocracia.

Pero no debo fatigarles más con nuevos detalles de esta Utopía, si bien debo confesar que he encontrado fascinante e instructiva la exploración de las nuevas oportunidades que se nos ofrecen

contemplando la posibilidad de separar la asamblea verdaderamente legislativa del órgano de gobierno. Os preguntaréis justamente qué objetivo puede tener semejante construcción utópica si, llamándola así, admito que no creo que pueda ser realizada en un futuro previsible. Puedo responder con las palabras de David Hume en su ensayo sobre *La idea de una república perfecta*: que en todo caso debe ser ventajoso conocer lo que es más perfecto en su género, de modo que puedan acercarse a ello lo más posible cualquier constitución o forma de gobierno, con modificaciones e innovaciones tan prudentes que no causen excesivas perturbaciones a la sociedad.