

Libertad, sistema parlamentario y bicameralismo en la obra de F. A. Hayek

David Ortiz

Universidad Externado de Colombia

(Filosofía Política)

Abstract

Aunque F. A. Hayek nunca manifestó una preferencia explícita por el sistema parlamentario, es posible demostrar que implícitamente parece sesgarse hacia esta forma de organización política, porque permite una protección más efectiva de la libertad individual. Más aún, Hayek ha propuesto de manera taxativa una estructura política ideal basada en la división de tareas entre las dos asambleas de un congreso bicameral. El valor de este modelo es que no solo permite regresar al concepto original de derecho (*law*), sino que da fluidez a la práctica política de las naciones democráticas.

Libertad, sistema parlamentario y bicameralismo en la obra de F. A. Hayek

David Ortiz

Universidad Externado de Colombia

(Filosofía Política)

Resumen ampliado

Aunque F. A. Hayek nunca manifestó una preferencia explícita por el sistema parlamentario, es posible demostrar que implícitamente parece sesgarse hacia esta forma de organización política, porque permite una protección más efectiva de la libertad individual.

En primer lugar, Hayek era un gran admirador de la evolución de las instituciones políticas británicas, porque allí, al ser restringido el poder del rey por el parlamento y por la ley, el *rule of law* se hizo una realidad, y así mismo el respeto por libertad individual. En segundo lugar, el espíritu de esta evolución fue trasladado a Estados Unidos, en cuyo constitucionalismo se expresaba originalmente el concepto de gobierno limitado, siendo para Hayek el presidencialismo una característica secundaria de las instituciones políticas americanas. Y, en tercer lugar, en las pocas ocasiones en que Hayek se enfrentó al ejercicio de imaginar una constitución ideal (*A Model Constitution* (1979) y *The Principles of a Liberal Social Order* (1967)), este nunca contempló una estructura presidencialista, sino que siempre tomó por sentado que los países se organizarían de manera parlamentaria.

Más aún, Hayek ha propuesto de manera taxativa una estructura política ideal basada en la división de tareas entre las dos asambleas de un congreso bicameral. La principal asamblea, la asamblea legislativa, tendría como principal función promulgar las leyes en su sentido más estricto (normas generales y abstractas de aplicación universal), mientras que la asamblea administrativa sería la encargada de dar instrucciones precisas al gobierno sobre la proyección y ejecución de las políticas públicas, siendo la elaboración del presupuesto su tarea más importante.

El valor de este modelo es que permite regresar al concepto original de derecho (*law*), y da fluidez a la práctica política de las naciones democráticas. En efecto, al separar claramente la ley en su sentido estricto de las simples instrucciones a la administración (que solo por tener su origen en el parlamento

han ganado la etiqueta de 'ley') no se confunden las acciones del gobierno con las normas generales bajo las cuales deben actuar tanto los ciudadanos como los órganos del Estado.

Libertad, sistema parlamentario y bicameralismo en la obra de F. A. Hayek

David Ortiz

Universidad Externado de Colombia

(Filosofía Política)

Introducción

Aunque la filosofía política de F. A. Hayek está desperdigada a lo largo de un gran número de libros y ensayos, su esfuerzo por dilucidar la mejor forma de organización política se encuentra registrado en dos ensayos: *A Model Constitution* (1979) y *The Principles of a Liberal Social Order* (1967). Lo anterior debido a que para nuestro autor el análisis comparado de los detalles de las diferentes formas de organización política nunca fue una prioridad.

El propósito de este ensayo es ilustrar, en primer lugar, que, siguiendo la obra de Hayek, el sistema parlamentario es preferible al sistema presidencialista, porque permite una protección más efectiva de la libertad individual; y, en segundo lugar, que la propuesta de este autor sobre un bicameralismo con división de tareas tiene grandes ventajas, siendo la más importante el retorno al significado original del concepto de 'ley'.

I. El sistema parlamentario en la obra de F. A. Hayek

Aunque Hayek nunca manifestó una preferencia explícita por el sistema parlamentario, es posible demostrar que implícitamente parece sesgarse hacia esta forma de organización política, porque permite una protección más efectiva de la libertad individual. Recordemos que un sistema parlamentario se caracteriza porque las tareas propias del gobierno son lideradas por el partido con mayoría en las cámaras, o por una coalición de partidos mayoritarios en caso de que ninguno alcance una mayoría considerable. El gobierno surge del elector primario indirectamente a través del parlamento, y no independientemente, como ocurre en los sistemas presidencialistas. Aunque no es este el espacio para discutir las ventajas de un sistema parlamentario, vale la pena aclarar que estos generan comúnmente una política más organizada a través de partidos políticos; y además eliminan el conflicto

entre ejecutivo y legislativo, típico de regímenes presidencialistas, con lo cual hay mayor fluidez en las tareas del gobierno¹.

Hayek nunca afirmó que la forma parlamentaria de gobierno era superior al presidencialismo, en parte porque para él las instituciones son el producto inintencionado de un dilatado proceso de evolución, y por lo tanto no se puede manifestar a priori un juicio a favor de una determinada organización política. La principal preocupación de nuestro autor no era entonces el análisis detallado de los diferentes sistemas políticos, sino más bien qué condiciones deberían estar presentes para que prevaleciera el *rule of law*, y que por lo tanto se respetara la libertad individual, entendida como la existencia de una esfera personal que no puede ser violada por otros individuos o cualquier poder público.

Recordemos que Hayek insistió en numerosas ocasiones en que la civilización occidental debe su impresionante florecimiento al respeto de la libertad individual, porque esta permite que cada persona pueda aportar tanto como le es posible al progreso general. En palabras de Hayek:

“Lo que es esencial para el funcionamiento del proceso [el progreso] es que cada individuo pueda actuar de acuerdo a su conocimiento particular, siempre único, al menos en lo que se refiere a circunstancias particulares, y que el pueda usar sus habilidades personales y las oportunidades dentro de los límites conocidos por él y para sus propósitos individuales... el argumento a favor de la libertad individual reposa en el reconocimiento de la inevitable ignorancia de todos nosotros en una amplia variedad de factores de los cuales depende el alcance de nuestros fines y nuestro bienestar.” (1960, 29)

Un simple ejercicio de interpretación de sus textos indica que Hayek veía en el sistema parlamentario inglés la estructura institucional más adecuada para preservar la libertad individual. En primer lugar, es claro que nuestro autor sentía una gran admiración por las instituciones provenientes de Inglaterra, porque en ellas estaba contenida la esencia del *rule of law*. Estas instituciones minimizan la coerción ejercida por el Estado, y limitan los poderes públicos haciendo posible el respeto de una esfera de acción privada. Así por ejemplo,

1 Al respecto es útil consultar el libro de varios autores *El Sistema Parlamentario*, Legis, Bogotá, 2006.

“Bajo el *rule of law*, el gobierno puede entrometerse en la esfera privada de una persona sólo como un castigo por haber roto una regla general previamente anunciada. El principio ‘*nullum crimen, nulla poena sine lege*’ es entonces una de las consecuencias más importantes de este ideal.” (1960, 206)

El parlamento es visto por Hayek como una de las instancias más importantes de contrapeso al monarca, quien ahora no puede ejercer poderes arbitrarios, que a su vez tampoco pueden ser ejercidos por el mismo parlamento porque este está limitado por los otros poderes públicos y por la ley. En suma, aunque Hayek nunca afirmó que la libertad sólo podía ser respetada bajo un sistema parlamentario, sí reconoció un valor intrínseco en los resultados de la evolución del sistema político inglés.

En segundo lugar, en la admiración que Hayek sentía por las instituciones americanas, el presidencialismo ocupaba un lugar muy discreto. Para nuestro autor, el constitucionalismo americano había logrado entender que la protección de la libertad individual se logra a través de un delicado armazón de pesos y contrapesos, dispuestos de tal manera que ninguna persona o grupo de personas puedan anular en la práctica la esfera privada de acción de los individuos. Además de lo anterior, el federalismo, una de las grandes contribuciones de Estados Unidos, permitió que el poder fuera repartido en varias instancias, lo que hace más complicada la monopolización del mismo. Como Hayek aclara:

“No se trata de que distintas autoridades impedirán, gracias a los celos mutuos, a los demás exceder su autoridad. Es más importante el hecho de que ciertas formas de coerción requieren el uso conjunto y coordinado de diferentes poderes o el empleo de diferentes medios, y, si estos medios están en manos diferentes, nadie puede ejercer esa clase de coerción... El federalismo es en definitiva gobierno limitado.” (1960, 184-185)

Por lo tanto, la protección de la libertad individual lograda a través de la división de poderes y el sistema federal son para Hayek lo más precioso de la tradición americana, siendo lo primero una herencia inglesa. A la herencia francesa, esto es, al presidencialismo, dedica Hayek pocas líneas y aunque nunca expresa animadversión hacia el mismo, tampoco lo alaba ni le otorga un papel primordial en el éxito de las instituciones norteamericanas.

En tercer lugar, en las pocas ocasiones en que Hayek se enfrentó al ejercicio de imaginar una

constitución ideal, este nunca contempló una estructura presidencialista, sino que siempre tomó por sentado que los países se organizarían de manera parlamentaria. Este es el caso de los dos artículos que serán analizados en detalle: *A Model Constitution* (1979) y *The Principles of a Liberal Social Order* (1967).

II. Leyes y órdenes

En los artículos anteriormente mencionados no sólo propuso Hayek un sistema parlamentario, sino también, de manera taxativa, una estructura política ideal basada en la división de tareas entre las dos asambleas de un congreso bicameral. El valor de este modelo es que permite regresar al concepto original de derecho (*law*), y da fluidez a la práctica política de las naciones democráticas.

Hayek llegó a este modelo luego de ver, con desilusión, que el término 'ley' abandonó para siempre su sentido original de norma abstracta de aplicación universal, y pasó a ser cualquier determinación promulgada por el poder legislativo. Así por ejemplo, una instrucción dada al ejecutivo y una condecoración conferida a un ciudadano tienen hoy el nombre de 'ley', pero están lejos de ser leyes auténticas en el sentido original de la palabra. De esta manera,

“En la práctica actual, se llama 'ley' a todo lo que ha sido resuelto de la manera apropiada por la autoridad legislativa. Pero de estas leyes en el sentido formal de la palabra, sólo algunas—en la actualidad usualmente solo una pequeña proporción—son leyes sustantivas (o 'materiales') que regulan las relaciones entre los agentes privados o entre estos agentes y el Estado. La gran mayoría de estas llamadas 'leyes' son más bien instrucciones impartidas por el Estado a sus servidores, que tienen que ver con la manera en que ellos deben dirigir el aparato del gobierno y los medios que están a su disposición. En la actualidad, en todas partes es tarea de la misma legislatura no sólo dirigir el uso de estos recursos sino también promulgar las reglas que los ciudadanos ordinarios deben observar.” (1960, 207)

Sin embargo, recordemos que para Hayek la ley es parte fundamental de cualquier orden espontáneo, porque asegura un marco de cooperación impersonal entre todos sus miembros. La libertad individual, como podemos hoy intuirlo más que vivirla, no tiene sentido sino porque existe la ley. Mas aún,

“...la colaboración de los individuos bajo reglas comunes reposa en una clase de división del conocimiento, en donde los individuos deben tener en cuenta circunstancias particulares, pero la ley asegura que su acción esté adaptada a ciertas características generales o permanentes de su sociedad... muchas de estas reglas nunca han sido deliberadamente inventadas, sino que han emergido a través de un proceso gradual de ensayo y error, en el que la experiencia de sucesivas generaciones ha ayudado a hacer de ellas lo que son... ellas sirven, o deberían servir, a los individuos en la formación de sus planes individuales de acción que tendrán altas posibilidades de ser llevados a cabo.” (1960, 157)

Es por esto que es un error que las órdenes, en especial las ordenes impartidas a la administración, sean entendidas como leyes, principalmente porque carecen de sentido abstracto. Mucho menos pueden ser leyes las órdenes hechas a ciudadanos particulares en situaciones específicas. En últimas, “Un fin específico, un resultado concreto a ser alcanzado, nunca puede ser ley.” (1960, 159)

Desafortunadamente, Hayek precisa que:

“Debido a que a la legislatura también fue conferida la dirección del gobierno, la tarea de establecer las reglas de conducta justa y la tarea de dirigir las actividades particulares del gobierno hacia determinados fines fueron irremediabilmente confundidas, y la ley cesó de significar solamente esas reglas universales y uniformes para limitar la coerción arbitraria.” (1979, 383)

A pesar de lo anterior, Hayek se resistía a pensar que no hubiera ninguna salida apropiada para dejar de confundir las órdenes a la administración con las leyes en su sentido original. Así por ejemplo afirma que:

“No puedo evitar preguntarme si no sería deseable evitar que los dos tipos de decisiones fueran confundidos confiriéndole la tarea de promulgar reglas generales y aquella de dictar órdenes a diferentes cuerpos representativos... Aunque podemos desear que las dos decisiones sean controladas democráticamente, esto no quiere decir que tengan que estar en las manos de la misma asamblea.” (1960, 207)

Ahora bien, ¿por qué un filósofo de la altura de Hayek tiene una preocupación tan profunda por estos temas, al punto de tratar de pulir al detalle todo un esquema de organización política? Porque para Hayek, la debacle moral y política que se vivió a lo largo de todo el siglo XX fue—y sigue siendo—el resultado de la confusión entre las leyes de conducta adecuada y las disposiciones administrativas. No de otra manera se entiende que ciertos pueblos hayan caído en la tragedia del totalitarismo, que es precisamente la completa identidad entre las normas generales y los objetivos y medios de la administración. Si quien se encarga del gobierno puede cambiar las leyes en el sentido estricto sólo porque cree que es la forma más fácil de cumplir ciertos objetivos, desaparece automáticamente el *rule of law*, los individuos ya no son libres de perseguir sus personales objetivos, y se convierten en una simple pieza del engranaje del Estado. En otras palabras, el hombre se vuelve un medio cuándo debería ser un fin en si mismo.

III. La propuesta de F. A. Hayek: Bicameralismo con división de tareas²

Antes de explicar la propuesta específica de Hayek, es necesario aclarar que aunque en varios países existen parlamentos bicamerales, su razón de ser no es la separación de las tareas del legislativo, sino garantizar una representación política basada en más de un criterio. Por ejemplo, generalmente una de las cámaras representa a los estados federados o regiones, y por lo tanto refleja la importancia relativa de cada una de estas partes en la federación o Estado central.

Según el modelo de Hayek, la tarea de dar instrucciones a la administración, en especial determinar el presupuesto del gobierno, debe ser otorgada a la cámara administrativa. Los partidos políticos tendrían que competir por sus asientos, a través de programas de gobierno, o sea programas de administración de los recursos públicos. El contenido de las discusiones de esta cámara sería qué actuaciones eminentemente administrativas debería hacer y no hacer el gobierno, o, mejor dicho, cómo deberían gastarse los recursos puestos a su disposición.

Por razones ampliamente reconocidas, lo mejor sería que los ministros y el jefe de gobierno, o jefe de la administración, fueran un grupo de personas pertenecientes al partido que tuviera la mayoría absoluta de asientos en cámara administrativa, o a los partidos de una coalición de gobierno, si ninguno contara con mayoría absoluta. Por lo tanto, las dinámicas de trabajo entre la cámara administrativa y el

² Repetimos que esta propuesta se encuentra en *A Model Constitution* (1979) y *The Principles of a Liberal Social Order* (1967)

gobierno serían muy similares a lo que ocurre en los sistemas parlamentarios tradicionales. Si llegase a suceder que los representantes de la cámara administrativa pensarán que las personas a cargo de la administración—que son, de hecho, un grupo de ellos mismos—no estuvieran haciendo caso de los lineamientos de su partido o sus partidos, los censurarían y nombrarían un nuevo gabinete, o no cooperarían en el tránsito de la agenda de gobierno. Además, siempre cabría la posibilidad de que bajo algún mecanismo se convoquen nuevas elecciones para armar un nuevo gobierno.

Cosa muy distinta de lo anterior es la promulgación de leyes en el sentido estricto, tarea que para Hayek debe ser manejada en otro escenario, por otra cámara, la cámara legislativa. Esta cámara se encargaría de promulgar las leyes, estas sí en el sentido más puro de la palabra: las normas de convivencia que establecen qué se espera de las personas en una amplia variedad de circunstancias, y que regularían no sólo la relación entre los ciudadanos, sino también entre los ciudadanos y el Estado. En suma, normas que prescriben cuál es la conducta justa y adecuada, y que por lo tanto determinan en qué momentos se justifica la coerción por parte del Estado.

Para Hayek, la discusión de las leyes en el sentido estricto debe ser independiente de todo interés de la cámara administrativa, o sea de los partidos políticos, y también de cualquier interés privado. Las personas llamadas a ocuparla deberían ser personas de entre 45 a 60 años que, si bien todavía tienen mucha energía intelectual, ya han alcanzado ciertos objetivos en su vida, y por lo tanto estarían libres de presiones económicas o políticas. En un año determinado, los candidatos para esta cámara deberían tener 45 años, y serían elegidos sólo por sus congéneres, de tal forma que cada ciudadano votaría solamente una vez en la vida. Los elegidos trabajarían en la cámara legislativa por un periodo de 15 años, luego de los cuales gozarían de una remuneración a cargo del erario público, pudiéndose desempeñar, por ejemplo, como jueces o magistrados (1979, 390).

La cámara legislativa sería entonces un órgano colegiado independiente semidemocrático, pues aunque sus miembros son elegidos democráticamente, los largos periodos determinarían una gran autonomía en su funcionamiento interno y sus decisiones, alejando el trabajo de los legisladores de los afanes electorales de corto plazo. En últimas, el órgano podría clasificarse en una posición intermedia entre los cuerpos elegidos democráticamente, como los parlamentos, y los cuerpos colegiados, como las cortes judiciales en la mayoría de los países occidentales.

Esta forma de elección de los miembros de la cámara legislativa puede sonar un tanto estafalaria, pero

cobra sentido si se tiene en cuenta que el objetivo es que esta cámara esté compuesta por hombres y mujeres de probada inteligencia y moral que se consagren, durante gran parte de su vida, a la elaboración de las leyes (o mejor, a su descubrimiento), sin ser distraídos por cuestiones de la administración, como por ejemplo discutir si el gobierno debería o no gastar determinada partida en determinado proyecto. Difícilmente puede exagerarse la importancia que para una sociedad tienen tareas como la redacción del código civil o del código penal, o la discusión de sus reformas, por lo que deben ser aisladas de otras preocupaciones de carácter más coyuntural.

Un ejemplo claro de cómo podría cambiar la actual situación una reforma como la propuesta es el aspecto tributario. En la actualidad, ambas cámaras se preocupan tanto por los principios de imposición, como de las tasas de tributación y del monto total a ser cobrado a los contribuyentes. En el esquema propuesto, mientras que la cámara legislativa determinaría cuáles son los principios generales de la imposición, la cámara administrativa determinaría los aspectos particulares. En palabras de Hayek: “Nuestro esquema requeriría entonces que las reglas uniformes bajo las cuales el total de los recursos a ser extraídos son repartidos entre los ciudadanos serían dispuestas por la cámara legislativa, mientras que el monto total del gasto y su dirección tendría que ser decidido por la cámara administrativa.” (1979, 403)

Haciendo algo de historia conjetural, Hayek se aventura a asegurar que la separación de funciones entre cámara administrativa y cámara legislativa hubiera podido darse en Inglaterra, reteniendo la Cámara de los Comunes las funciones administrativas y la Cámara de los Lores la promulgación de las leyes en el sentido estricto; sin embargo, el origen democrático de la primera, y el carácter hereditario de la segunda, determinaron que la primera absorbiera más tareas importantes, mientras que la segunda quedara relegada a funciones formales y protocolarias (1960, 263). Los demás países con parlamentos bicamerales en general no tienen una división importante entre las funciones de ambas cámaras, y su razón de ser es, como ya se ha anotado, que cada cuerpo representa a la población bajo diferentes criterios.

Conclusión

Para la filosofía política de Hayek la libertad sólo puede ser entendida como libertad bajo la ley. El *rule of law* es entonces ese conjunto de instituciones que aseguran la prevalencia de la ley, que en su sentido más puro se refiere a reglas abstractas de aplicación universal. El gobierno bajo la ley garantiza

que la esfera privada de las personas sólo puede ser intervenida por parte del Estado de acuerdo a las normas generales del derecho.

Pues bien, el sistema parlamentario y un congreso bicameral con división de tareas parece ser la estructura más adecuada para que esto se convierta en una realidad, porque este modelo permite la división clara de las tareas legislativas y administrativas, regresando la dignidad perdida al concepto de 'ley'.

Lo anterior debido a que en el sistema parlamentario se crea un vínculo entre el ejecutivo y el legislativo que no necesariamente significa monopolización del poder, sino que trae fluidez en las tareas de gobierno, respetando la ley y bajo el estricto control de las cortes. Por el contrario, en los sistemas presidencialistas, las crisis de gobierno generan toda serie de tropiezos e inconvenientes para la gobernabilidad. La desafortunada experiencia latinoamericana muestra que en el conflicto entre ejecutivo y legislativo la que sale más perjudicada es la ley, que se utiliza para limar asperezas o solucionar diferencias sobre partidas del presupuesto.

Bibliografía

Hayek, F. A.

A Model Constitution (1979), en Nishiyama, Chiaki y Leube, Kurt (editores), *The Essence of Hayek*, Hoover Institution Press, Standford, 1984.

Principles of a Liberal Social Order (1967), en Nishiyama, Chiaki y Leube, Kurt (editores), *The Essence of Hayek*, Hoover Institution Press, Standford, 1984.

The Constitution of Liberty (1960), The Chicago University Press, Chicago, 1978.

De la Nuez, Paola, *La Política de la Libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1994.

Varios autores, *El Sistema Parlamentario*, Legis, Bogotá, 2006.