

El Concepto de
Democracia en el
Neoliberalismo
Buchanan, Hayek y
Popper

Jorge Jaraquemada
Robledo

Nº 3

Julio 2003

DOCUMENTOS DE FACULTAD

Director Responsable:

Patricio Gajardo Lagomarsino

Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y
Administración Pública

Editor

Andrés Benavente Urbina

Instituto de Estudios y Gestión Pública

COMITÉ EDITORIAL

Raimundo Heredia Vargas

María Teresa Verdugo Rojas

Cristián Pertuzé Fariña

Alejandro Suárez Casanova

Coordinadora de Redacción:

Gabriela Lobos Hernández

CONSEJO INTERNACIONAL

Martha E. Sarif (Argentina)

Julio A. Cirino (Argentina)

Rene Castro Berardi (Brasil)

Tito Livio Caldas (Colombia)

Alejandro Muñoz-Alonso Ledo (España)

Ambler Moss (Estados Unidos)

Norman Bailey (Estados Unidos)

Ricardo Méndez Silva (México)

Diseño de Portada:

Alejandro Millán Moreira

Documentos de Facultad es una publicación del Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, que acoge los aportes de investigaciones y reflexiones académicas sobre las temáticas propias de la ciencia política y la administración pública.

Su periodicidad es bimensual entre marzo y diciembre de cada año y esta abierta a recibir artículos de colaboración para ser evaluados por el Comité editorial. La extensión de los mismos no debe superar las 600 carilla escritas a espacio y medio en arial 12 y deben adjuntarse en diskette. Los artículos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente el pensamiento y opinión de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

PRESENTACION

Documentos de la Facultad presenta el estudio «El Concepto de Democracia en el Neoliberalismo: Buchanan, Hayek y Popper», de que es autor Jorge Jaraquemada Roblero, abogado y cientista político.

La primera característica del texto es e la manera como se aborda el tema de la democracia por economistas que, a su vez, sostienen la primacía del mercado por sobre el Estado. El eje de su enfoque será el concebir a la democracia como un medio que mejor resguarda la libertad personal. Esto último es lo sustantivo.

Un segundo rasgo es la defensa que se hace, a partir de los autores, del individualismo, despejándolo de las distorsiones que plantean sus críticos al hacerlo sinónimo de egoísmo. Por lo demás han existido colectivismos que han sido profundamente egoístas, tales como el nacismo que excluyó a todos los que no pertenecían a la raza «escogida», o el comunismo que favorece a una clase social en particular en detrimento de las otras.

Por último, en el estudio se destaca a través de la contención del poder los límites de la democracia. Esta no puede alterar principios básicos de la convivencia social como la vigencia del Estado de Derecho, el pluralismo social y político, así como ciertamente no puede dejar de ser funcional a la libertad personal.

El aporte del estudio de Jaraquemada, con todo, es mostrar sintéticamente, a autores claves del pensamiento neoliberal, al cual varios sólo conocen en sus estereotipos y eso lo estiman suficiente para criticarlo.

ANDRÉS BENAVENTE URBINA
EDITOR

EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA EN EL NEOLIBERALISMO. BUCHANAN, HAYEK Y POPPER

JORGE JARAQUEMADA ROBLERO*

Introducción

Para abordar el tema de la concepción de la democracia en el pensamiento neoliberal que se desarrolla durante este siglo recurriremos a tres autores: James Buchanan, Friederich Hayek y Karl Popper. El primero es economista y como tal se acerca a la democracia desde una visión económica en base a sus formulaciones desarrolladas en la teoría del cálculo del consenso y la teoría de las decisiones públicas. El segundo es filósofo y economista, y el tercero es filósofo. Estos se aproximan a la democracia desde la filosofía. En base a ello, nos abocaremos primero y separadamente a los planteamientos de Buchanan, para luego desarrollar conjuntamente las ideas que sobre el concepto de democracia nos proponen Hayek y Popper. Es necesario tener presente, además, que los tres autores cuyos conceptos examinaremos reconocen formar parte de una vertiente individualista, por lo cual, y a modo de prolegómeno, explicitaremos el concepto de individualismo de acuerdo a la tradición liberal.

1. Sobre el concepto de individualismo

Lo que centralmente distingue a un enfoque individualista del proceso político de otro de tipo institucional es una mayor atención en el comportamiento individual que en la globalidad del orden social. No

* Abogado, Pontificia Universidad Católica, Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile, Investigador Asociado del Instituto de Ciencia Política de Bogotá, Consultor del Instituto Libertad y Desarrollo, coautor del libro «Escenarios de Inversión en América Latina», Universidad Diego Portales, 2002.

se quiere significar que lo concerniente al orden social no interese, sino que se trata de influir en él desde su componente básico: el individuo.

Lo que ocurre es que la gente común suele identificar individualismo con egoísmo, lo cual constituye una falacia, tal como lo es la creencia de que el colectivismo es altruista. Individualismo y egoísmo son dos géneros distintos de palabras, apunta Mariano Grondona: «Cuando digo individualismo, exalto la vocación única e intransferible de una persona por ser ella misma. Cuando hablo de colectivismo, estoy diciendo que la persona no es protagonista sino el grupo. Tanto el individuo como el grupo pueden ser egoístas o altruistas. El nacionalismo, el racismo, el clasismo son egoísmos colectivos donde una unidad grupal se reserva la primacía. Un individuo, en cambio, si está en camino de perfección moral, en algún momento tiene que acceder al altruismo»¹.

Una mirada a los acontecimientos de nuestro tiempo nos muestra una irrupción del individuo en busca de sus espacios propios que estaban limitados por una suerte de acostumbramiento intervencionista o que simplemente eran negados en los esquemas totalitarios que acabaron por derrumbarse en Europa. Desde la aparición de los modelos de gobierno de Reagan y de la señora Thatcher, que fueron los primeros en llevar a cabo el replanteamiento de las relaciones Hombre-Estado, hasta la valoración del mercado que se hace en países de sello socialista clásico, como Unión Soviética, pasando por las políticas de reforma del Estado aplicadas en América Latina por gobiernos de signos diversos, la constante ha sido este protagonismo que recupera el individuo, que supera los clásicos moldes políticos y que se proyecta como un elemento permanente de aquí en adelante, más allá de los cambios coyunturales que se pueden producir.

El enfoque tradicional de la política enfatiza lo institucional -y dentro de ello al Estado-, donde el individuo no tiene un valor real sino en cuanto inserto en la masa. Esta última ha sido objeto de las abiertas manipulaciones políticas de parte de ideologías de los signos más variados. Los ideologismos necesitan de la masa que se deslumbra y que sigue y no de individuos que pueden razonar y optar. No hay verdades absolutas y menos en el campo de lo político; el hombre es un perenne buscador de la verdad, pero para que así sea necesita poseer todas sus

1 Grondona, Mariano: «Los Pensadores de la Libertad. De John Locke a Robert Nozick», Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1986, p. 125.

capacidades y atributos y poder optar racionalmente. La sociedad, entonces, no se establece ni se orienta por fines trascendentes ajenos al individuo -el interés de la clase según el marxismo, el interés de la raza o de la nación según sea el tipo de nacionalismo de que se trate, el abstracto bien común que inevitablemente termina definido por quien ocupa la titularidad del gobierno.

Por el contrario, Buchanan señala que: «Vivimos juntos debido a que la organización social proporciona medios eficientes para alcanzar nuestros objetivos individuales, y no debido a que la sociedad nos ofrezca medios de llegar a algún fin de trascendental felicidad común»². En la segunda mitad del siglo XX hemos visto derrumbarse tanto el esquema comunista en los países de Europa del Este, como la utopía de la misión histórica de la nación sustentada por los nacionalismos corporativos de la España de Franco y de Portugal de Oliveira, que a su turno tenían vinculaciones ideológicas con las expresiones fascistas que Europa conoció. Es el individuo quien, en la base social, va construyendo su propio futuro, en cooperación con los demás y ciertamente sujeto a los condicionamientos que la convivencia social le impone. Esta es una concepción posiblemente menos presuntuosa en el plano discursivo respecto del futuro de la sociedad, pero es la que ha probado ser eficiente en la experiencia comparada. Es una concepción que cree en el hombre y en sus capacidades.

La legitimidad del orden social no hay que buscarla en ese destino ideal del que se ha hablado, sino en los individuos que lo componen. Los liberales neocontractualistas, como Buchanan, Nozick³ y Rawls⁴, postulan que el individuo es quien crea la sociedad para alcanzar objetivos que por sí solo no puede lograr y que, por ende, su esfera es de mayor importancia que la del Estado, órgano derivado del contrato fundacional.

El énfasis en lo individual es lo que fundamenta la propiedad privada y el deber y el derecho de asegurarla y protegerla: «El fundamento lógico de la propiedad yace precisamente en esta necesidad universal de los límites entre lo mío y lo tuyo. Para escapar del mundo del conflicto perpetuo de Hobbes, se necesita una definición explícita de los derechos de las personas a hacer cosas (...) En cualquier orden social que

2 Buchanan, James: «Los límites de la Libertad», Premio Editora, México, 1981, p. 13.

3 Ver al efecto Nozick, Robert: «Anarquía, Estado y Utopía», Fondo de Cultura Económica, México, 1988, 333 páginas.

4 Ver al efecto Rawls, John: «Justicia como Equidad», Editorial Tecnos, Madrid, 1986, 217 p. y «Teoría de la Justicia», Fondo de Cultura Económica, México, 1985, 654 páginas.

incorpora la libertad individual como valor debe comprenderse claramente la función básica de la propiedad»⁵.

La propiedad no sólo está referida exclusivamente a lo material, sino que abarca todo cuanto un hombre pueda poseer, tanto sus bienes como su personalidad. No sólo la tiene en razón de una utilidad material, sino como expresión de su propio ser personal. Será este individuo propietario, dueño de sí, quien será el sujeto de decisiones. Pero, vivimos en una sociedad de individuos, no de iguales, es decir, los individuos que son sujetos de decisiones no son iguales entre sí. La igualdad no es natural al hombre, sino que lo es la desigualdad. En efecto, el hombre es naturalmente igual sólo en tres cuestiones básicas: igualdad de origen (todo hombre nace en vientre materno), igualdad de destino (todo hombre es finito), igualdad de naturaleza (todo hombre es persona por el hecho de ser tal y de ello deriva atributos que le son inherentes como la libertad, la dignidad y la igualdad ante la ley). En todo lo demás, el hombre es naturalmente desigual: capacidades, aptitudes, preferencias, vocaciones, imaginación, inteligencia básica, estilos de vida, etc. Serán estos últimos elementos los que estarán más presentes en la competencia diaria del individuo con los demás y con la vida misma. Será en la diferenciación donde el individuo podrá progresar y realizarse más plenamente. El derrumbe reciente de sociedades donde había una férrea regimentación social, dejando al desnudo no sólo la conculcación de la libertad, sino el atraso material de ellas, es prueba para estimar que el igualitarismo, donde las decisiones individuales no cuentan, no es funcional al bienestar que todo individuo busca.

2. El concepto de democracia en Buchanan

Buchanan inicia su reflexión sobre el Estado a partir de los intereses del individuo. Distingue entre Estado protector y Estado productor. El primero ejerce la función de proteger los derechos de los individuos y dirimir los conflictos que se derivan del ejercicio de tales derechos. El segundo es más extenso -correspondería al concepto de Estado Subsidiario- y es la instancia encargada de definir las reglas a través de las cuales la comunidad ha de dotarse de bienes y servicios públicos y delimitar su financiación. Aquí quedan comprendidas las funciones

5 Buchanan, James: «Los Límites...» op. cit., p. 23.

ejecutivas y legislativas del Estado. Es el campo donde debe darse la participación política propiamente tal. Es el campo de la democracia, pero también el de la primacía de las decisiones individuales. La vinculación central entre ambos Estados de Buchanan es el individuo.

Una de las características que el Estado debe tener en su función productora o subsidiaria es que los individuos deben sentirse gobernados por instituciones y no por personas, y en esas instituciones el individuo debe tener una participación tanto en la generación, como en el control de actuaciones. Los individuos no pueden delegar completamente la función de gobernar la sociedad, pues por esa vía se estaría entronizando una primacía de la burocracia. En distintos niveles, y de diversas maneras, el individuo debe tener la posibilidad de tomar decisiones. Esta participación es el mejor resguardo ante la amenaza del Leviatán.

Al decir de Buchanan: «Las personas individuales son las que en última instancia toman las decisiones y si deseamos discutir los procesos de decisión gubernamentales, debemos analizar la conducta de los individuos en la medida en que participan en esos procesos». En una democracia nadie discute que las autoridades políticas sean elegidas a través del sufragio individual, libre, secreto e informado. Pero, no basta con quedarse allí, sino que es importante en la construcción de un orden social libre, la extensión del ámbito de las decisiones individuales en lo político. El autor citado lo plantea como tarea: «El gobierno, presumiblemente, es para las personas, pero a las personas, muy pocas veces se les permite hacerse presente en la determinación de lo que les toca»⁶.

Por otra parte, Buchanan rechaza cualquier tentación de describir un tipo de sociedad ideal -más allá de la vigencia perenne de la primacía del individuo-. Esta es una característica común de diversos pensadores neoliberales, por lo cual no podríamos encontrar en este pensamiento una suerte de ideología. Lo dice de manera muy clara: «No ofrezco una descripción de la sociedad buena, ni siquiera en mis propios términos (..) Todo intento por describir en detalle el bien social parece conllevar un deseo implícito de imponerlo, independientemente del acuerdo observado o esperado entre las personas»⁷. Los

6 Buchanan, James: «Aproximación de un Economista a la Política como Ciencia» en Revista «Estudios Públicos» No.25, verano 1987, p. 6.

7 Buchanan, James: «Los Límites...», op. cit., p. 203.

voluntarismos políticos que cruzan Occidente y en particular América Latina en los años 60 son un claro ejemplo del mal que Buchanan apunta.

En suma, para avanzar hacia un rediseño de los roles del Estado, para recomponerlo en función de la primacía del individuo, se hace necesaria la existencia de una generalizada discusión sobre los problemas básicos del orden social. Uno de ellos gira en torno a la concepción de democracia.

En América Latina las democracias emergentes y las otras -de más antigua data- atraviesan por una etapa difícil donde la gobernabilidad del sistema significa hacer frente a una serie de desafíos. Sin detenernos en los diversos factores que conforman los indicadores de gobernabilidad de una sociedad, queremos entrar de lleno al orden conceptual.

Una concepción doctrinal de la democracia apunta que ella es una forma de gobierno, es decir, sólo un medio. Y gobierno, de acuerdo a su deber ser, no es sino gestión eficaz de la cosa pública. Una concepción ideológica de la democracia la considera como un fin en sí, que se agota en el simple juego de sus mecanismos procesales.

En tal marco, las elecciones son una condición necesaria para la democracia, pero insuficiente. Si el gobierno surgido de elecciones no respeta el ámbito privado de los ciudadanos, si su poder no está limitado, entonces la democracia no es sino un mero formalismo, con el cual los ideólogos deberían quedar satisfechos. Y así se tendría la paradoja de que la Nicaragua de Somoza y el Paraguay de Stroessner serían regímenes democráticos por el solo hecho de haber celebrado periódicamente elecciones presidenciales y de cuerpos legislativos. Conviene entonces precisar bien el significado de la democracia, para evaluar después sus resultados.

Al decir de Buchanan: «En su sentido más fundamental, democracia significa que las decisiones de gobierno, que afectan a todos los miembros de una sociedad, se generan por medio de procesos de discusión y toma de decisiones, donde participan todos los miembros -efectiva o

potencialmente- en igualdad de condiciones»⁸. Está apuntando a la igualdad ante la ley, lo que origina un igual derecho a la participación, por un lado, y a la preservación del ámbito privado fuera del espacio público, por otro.

La democracia limitada apunta -en cuanto a la función del gobierno específicamente- a que exista una contención del poder. No sólo a que ese poder sea derivado de una efectiva participación política del electorado, sino a que ese poder no sea un instrumento de una primacía absoluta de las mayorías.

En este contexto se inserta una llamada de atención de Buchanan, su llamada Falacia Electoral que consiste en «el error de pensar que mientras los partidos y los políticos compitan en elecciones libres y periódicas, sujetas a votaciones de mayoría o plurales, bajo el sistema de sufragio universal, no es necesario aplicar abiertamente limitaciones al radio de acción de la actividad gubernamental. De este error nace el enfoque que considera indeseables, en cualquiera de sus formas, las restricciones constitucionales impuestas al ejercicio de la autoridad gubernamental»⁹.

La Falacia Electoral está en percibir a la democracia por sus aspectos procesales y a partir de ahí transformarla en un fetiche. La Falacia Electoral es la que considera, por ejemplo, legítima una legislación que permita abortar a la mujer, si tal ley ha contado con el respaldo de la mayoría, sin considerar que se está atentando contra el derecho más fundamental del individuo, como lo es el derecho a vivir, cuya primera expresión es la posibilidad de nacer. La Falacia Electoral podría llevar incluso a considerar legítimas las acciones totalitarias del régimen nazi, por cuanto éste -en su momento- contó con la aprobación electoral de la mayoría de los alemanes.

El resguardo de la libertad personal requiere de la contención del poder, hace indispensable que la sociedad civil tenga un espacio mayor que aquel que posee el Estado, en definitiva, que el individuo pueda realizarse plenamente. Los individuos tienen derechos que son anteriores y superiores respecto del Estado. Ellos se derivan del hecho mismo de ser personas y se encuentran regulados por el Orden Espontá-

8 Buchanan, James: *Democracia Limitada o Ilimitada*, en Revista «Estudios Públicos» No.6, 1982.

9 Buchanan, James: «Democracia Limitada...» op. cit. p. 48.

neo, concepto propio del neoliberalismo y que es semejante a la concepción de Orden Natural del pensamiento cristiano que a su vez, antes de ser formulado por los escolásticos, había sido enunciado por Cicerón y los estoicos en Roma. Tanto en el Orden Espontáneo como en el Derecho Natural el centro es el hombre y como tal -Locke, que era escolástico y liberal, lo afirma muy bien- ha de ser respetado en su vida, en su seguridad, en su propiedad y en su libertad. El Estado debe reconocer y garantizar estos cuatro derechos fundamentales. En ellos encuentra el Poder y el ejercicio de la democracia un claro límite.

Buchanan plantea la democracia como un medio, recomendando que, más allá de las particularidades de cada realidad nacional, la constante sea la premisa de que los hombres sean celosos defensores de la retención de sus libertades individuales al interior del orden social, agregando un mensaje directo: hay que ir más allá de los resultados electorales, que son esencialmente coyunturales, a fin de que ellos, siendo importantes, no distraigan la acción política de lo que es fundamental, como es el establecimiento de nuevas reglas para limitar la acción del gobierno, reglas que sean operativas al margen de quienes sean los partidos o políticos que ejerzan el poder.

En suma, se daña a la democracia cuando se la transforma en objeto de una ideología, cuando se pretende absolutizarla. La historia está plagada de ejemplos de absolutizaciones de buenos principios y postulados y que, en virtud de ello, atravesaron por etapas en que aparecieron totalmente desdibujados. Así, el cristianismo, en algún momento, creyó que los griegos y romanos eran despreciables paganos y quiso construir un mundo en el cual la Iglesia fuera a la vez poder temporal y espiritual. Esa fue su absolutización. El liberalismo tradicional que vino a proclamar la libertad de conciencia y de comportamiento, se extremó en jacobinismo e irreligiosidad, en militancia iconoclasta que lo condujo a generar terror en la Revolución Francesa. La democracia también puede volverse un drama cuando se la absolutiza y se le asignan propósitos para los que no fue creada y al no poder cumplirlos -obviamente- genera frustraciones colectivas que desembocan, paradójicamente, en la pérdida de fe en el sistema y en agudos climas de enfrentamiento.

La democracia limitada es entonces el concepto más funcional a la gobernabilidad del sistema democrático y, por ende, a su estabilidad. No cae en la tentación de absolutizar el medio, sino que, por el contrario, siempre apunta a la protección de los derechos del individuo.

En suma, para Buchanan el voto mayoritario «es sólo una de las instituciones posibles mediante las cuales se toman decisiones políticas en una estructura democrática racionalmente organizada»¹⁰. Lo contrario sería absolutizar la democracia, cosa que este autor no acepta por una cuestión de definición básica de las relaciones sociales, donde siempre primará «el cálculo individual del consenso»¹¹.

3. El concepto de democracia en Hayek y Popper

Para los pensadores Friederich Hayek y Karl Popper la democracia es un método de gobierno. Si bien hay otras formas de gobierno hay una preferencia por este sistema, en cuanto resguarda la libertad personal.

En un estudio publicado en Chile, Hayek señala: «No debemos olvidar, en el caso particular de la democracia, que la palabra solo se refiere a un método especial de gobierno (..) y que no nos dice nada sobre cuáles deben ser los fines del gobierno. Pero, por ser el único método de cambio de gobierno pacífico que el hombre ha descubierto hasta ahora, es, a pesar de todo, precioso y vale la pena luchar por él»¹².

Sin embargo, el término democracia es usado indistintamente por quienes tienen enfoques diferentes. Se habla de una democracia liberal, de una democracia popular, de una democracia funcional o corporativa. Incluso se asigna un determinado contenido haciéndola partícipe del ideal de igualdad. De allí que los sustentadores del Estado de Bienestar hablen de una democracia social. Esto no es aceptado por los liberales en cuanto implica una distorsión de la democracia, pues la democracia está relacionada con la libertad del individuo: «El verdadero valor de la democracia es servir como una precaución sanitaria que nos proteja de un abuso de poder»¹³.

10 Easton, David (compilador): «Enfoques sobre teoría política», Amorrortu Ed., Buenos Aires, 1982, p. 57.

11 Véase Buchanan, James: «El cálculo del consenso», Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1980.

12 Hayek, Friederich: «El ideal democrático y la contención del poder», en revista Estudios Públicos No.1, Santiago, diciembre 1980, p. 14.

13 Ibidem, p. 58.

En efecto, en cuanto método, la democracia no asume categorías valorativas: «En realidad, la democracia no puede hacer nada; solo los ciudadanos de la democracia pueden actuar (..) La democracia no suministra más que un armazón dentro de la cual los ciudadanos pueden actuar de una manera más o menos organizada y coherente»¹⁴. Pero, ello no significa un juicio peyorativo hacia la democracia. Por el contrario, «si se destruye la democracia, se destruyen todos los derechos. Y aun cuando subsistan ciertas ventajas económicas en favor del pueblo, ello será sólo merced a su sufrimiento»¹⁵. En suma, la democracia para el pensamiento neoliberal es una forma de gobierno. No es, ni mucho menos, la culminación del quehacer político.

En democracia a nadie se ha de dar la razón o el poder total. En este sentido se contraponen doctrina e ideología democrática. La primera es una forma de gobierno. La segunda, tributaria del pensamiento de Rousseau, hace que el sufragio, en vez de ser un simple mecanismo, sea un verdadero sacramento, donde frente a la decisión de la 'voluntad general' sólo cabe obedecer y aplaudir. El pensamiento neoliberal concibe la democracia como doctrina, en cuanto la conceptualiza como una forma de gobierno: «Quiere decir que ha de producir 'gobierno', gestión eficaz de la cosa pública. Si no produce eso, si genera el caos o el 'desgobierno', deja de ser una democracia»¹⁶.

De acuerdo a lo anterior, en primer término, la democracia es un medio y no un fin. Hayek apunta que la «democracia no entraña un valor último o absoluto y ha de ser juzgada por sus logros. Probablemente la democracia es el método de conseguir ciertos fines, 'pero no constituye un fin en sí misma'»¹⁷.

La democracia debe generar en torno suyo consenso para lograr solidez y legitimidad dentro de una sociedad. Pero ella, como en general todos los consensos, deben ser en torno a medios y nunca en función de fines. Propender un consenso en torno a fines implicaría fomentar comportamientos uniformes y totalitarios. El consenso en medios y no en fines es una de las características que la sociedad debe tener para reflejar el orden espontáneo. La democracia encuentra su justificación en la disparidad de criterios y por eso se plantea como método de resolución de posiciones contrapuestas en un esquema de gobierno. Pre-

14 Popper, Karl: «Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico», Ed. Paidós, Barcelona, 1989, p. 420.

15 Popper: «La sociedad abierta y sus enemigos», Ed. Paidós, Barcelona, 1982, p. 338.

16 Grondona, Mario: «La construcción de la democracia». Eudeba, Buenos Aires, 183, p. 117.

17 Hayek: «Los fundamentos de la libertad», Unión Editorial, Madrid, 1978, p. 146.

tender que represente una finalidad en sí, sería negar su propia razón de ser.

En consonancia con lo anterior, la democracia debe ser un marco de referencia donde el individuo pueda actuar libremente. Como lo plantea Hayek: «Los hombres libres, a quienes se les permite que usen sus propios medios y su conocimiento para sus propios propósitos, no deben quedar sujetos a reglas que les señalen lo que positivamente deban hacer, sino únicamente a reglas que les indiquen lo que no deben hacer»¹⁸.

El hecho de que la democracia sea considerada un medio no significa relativizarla ni disminuirla, sino que, por el contrario, destacar cuál es su rol dentro de la sociedad política. Si los medios para determinar lo concerniente al gobierno no estuviesen claros y si en torno a ellos no hubiera un consenso sólido, simplemente no podría concebirse un orden estable y no estaría garantizada la seguridad de los habitantes. Concebir a la democracia en su adecuado sentido la fortalece, otorgarle un sentido que no tiene equivale a precipitar su crisis, puesto que al ser contradicho por la realidad provocaría frustraciones y generaría deslealtades para con el sistema.

La democracia no puede resolverlo todo, por lo tanto, no es aceptable que en el ejercicio de ella un cuerpo electoral decida suprimirla como método de gobierno. Hablando de la llamada 'Paradoja de la Libertad', Popper nos dice, citando críticamente a Platón: «Qué pasa si la voluntad del pueblo no es gobernarse a sí mismo sino concederle el mando a un tirano? El hombre libre -sugiere Platón- puede ejercer su libertad, su absoluta libertad, primero, desafiando a las leyes, y, luego, desafiando a la propia libertad, auspiciando el advenimiento de un tirano»¹⁹.

En este sentido, el neoliberalismo se diferencia radicalmente del liberalismo racionalista de origen francés, donde la democracia es presentada como la fórmula fundante de todo cuanto puede establecerse. Hayek acota: «Normalmente un grupo de hombres no se convierte en sociedad porque se dé leyes a sí mismo, sino por obedecer idénticas normas de conducta. Esto último significa que el poder de la mayoría

18 Hayek: «Principios del liberalismo», en revista Estudios Públicos No.6, Santiago, II trimestre 1982, p. 188.

19 *Ibidem*, p. 126 y 127.

viene limitado por estos principios comúnmente mantenidos y que no existe poder legítimo fuera de los mismos»²⁰.

En segundo término, el valor de la tradición importa una fuerte limitación al principio de la soberanía popular que postula el liberalismo racionalista. En efecto, la mayoría no puede determinarlo todo, no puede una mayoría circunstancial derogar aquello que conforma el perfil más básico, pero a la vez más hondo, de una sociedad. Esto importa afirmar que la democracia no es un mecanismo por el cual deban pasar todas las decisiones públicas, ni es la forma de resolver todos los conflictos societales. Hayek enfatiza este punto: «No existe justificación para que ninguna mayoría conceda a sus miembros privilegios mediante el establecimiento de reglas discriminatorias a su favor. La democracia no es, por su propia naturaleza, un sistema de gobierno ilimitado. No se halla menos obligada que cualquier otro a instaurar medidas protectoras de la libertad individual»²¹.

Debe tenerse presente que la tradición en el pensamiento neoliberal no es la mera acumulación de hechos pasados o simple nostalgia por el pretérito al estilo del integrismo conservador, sino que es una necesidad de la vida social misma, por cuanto si las costumbres no se internalizan en las personas, la sociedad vive en una permanente incertidumbre. La sociedad requiere de un determinado orden para poder desarrollarse. Para Karl Popper la tradición juega un rol vitalmente importante en la teoría democrática. La democracia se sustenta en tradición más que en el ejercicio del juego de mayorías y minorías. Esto es la expresión del método democrático, pero el sustento de ella, es decir, las condiciones que hacen posible su existencia, hay que encontrarlas en la tradición. En una sociedad que no ha conocido la democracia, difícilmente su adopción será un proceso fácil. En nuestro continente, para citar un ejemplo cercano, tenemos a Haití y sus fallidas tentativas para establecer la democracia luego de la caída de Duvalier.

En efecto, según Popper, «somos demócratas, no porque la mayoría tenga siempre razón, sino porque las tradiciones democráticas son las menos malas que conocemos. Si la mayoría se decide en favor de la tiranía, un demócrata no necesita suponer por ello que se ha revelado

20 Hayek: «Los fundamentos de la libertad», op. cit., p. 147.

21 Ibidem, p. 147.

una inconsistencia fatal en sus opiniones. Debe comprender, más bien, que la tradición democrática no es suficientemente fuerte en su país». No basta la metodología. Debe guardar correspondencia con la tradición: «Las instituciones solas nunca son suficientes si no están atemperadas por las tradiciones»²². Popper indica con toda claridad que «la democracia sólo puede funcionar si los principales partidos se adhieren a la idea de sus funciones»²³.

En consecuencia, en un país donde no haya tradición democrática y donde la libertad personal sea conculcada, no se debe renunciar por la falta del elemento principal a la lucha por la democracia. Pero, ésta debe estar presidida por un afán de internalizar ideas libertarias que vayan conformando una cultura de la libertad que permita la expresión del pluralismo social, edificándose así el cimiento para que se establezca la metodología democrática.

En tercer término, está la cuestión de la limitación del poder que es común en todo el pensamiento neoliberal y apunta a que la voluntad de la mayoría no se puede convertir en árbitro supremo y exclusivo del quehacer social y a que el ejercicio del poder de parte de la autoridad no puede basarse en la mera discrecionalidad. Respecto del ejercicio del poder se señala: «el principio de coerción sólo es permisible con el propósito de asegurar la obediencia a las reglas de conducta justa aprobada por los más, o al menos por una mayoría, y parece ser la condición esencial para evitar el poder arbitrario, y por lo tanto condición esencial de la libertad»²⁴.

Respecto a lo que determina la mayoría, se sostiene que lo que es justo no está entre sus roles. La expresión de la mayoría es un expediente instrumental para arribar a acuerdos en aquello en que es posible y necesario hacerlo, pero no para derogar lo que se deriva del orden espontáneo. En consecuencia, para afirmar su validez, la democracia no debe descansar en cuestiones meramente procesales o formales, sino que se debe analizar el contenido de lo que en su virtud se decide. Este límite a la democracia, para que sea efectivo, debe tener un reconocimiento institucional. Es algo que debiera darse naturalmente, pero la tendencia creciente durante largas décadas a otorgar más poder al Estado, hace que aquello deba ser expresado en la concepción de un go-

22 Popper: «Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico». op. cit., p. 420.

23 Popper: «La sociedad abierta y sus enemigos», op. cit., p. 337.

24 Hayek: «El ideal democrático y la contención del poder», op. cit., p. 28.

bierno limitado. Hayek dice: «Tendremos que reconciliarnos con el hecho aún extraño de que en una sociedad de hombres libres la autoridad más alta no debe tener, en tiempos normales, el poder de dar órdenes positivas, sean éstas cuales fueren. Su único poder debiera ser el de prohibir de acuerdo a reglas, en tal forma que deba su suprema posición a un compromiso en que todo acto está sujeto a principios generales»²⁵.

La democracia en cuanto mecanismo debe orientarse a proteger a los individuos de cualquier abuso de poder o de su ejercicio discrecional. La democracia limitada es la que mejor resguarda la libertad personal. Un ejercicio totalitario del poder por una mayoría no podría cumplir con tal objetivo, sino que por el contrario, constituiría un serio atentado a esa libertad.

Es decir, la democracia ilimitada es riesgosa para la libertad y para la estabilidad de la convivencia pacífica. Permite la expansión desmedida del Estado y una clara sujeción a él de la sociedad. Una democracia de este tipo es como si ella fuese un fin en sí. En cambio, una democracia limitada evita que el poder se concentre, que se ejerza de manera arbitraria; concibe al Estado en un rol subsidiario y destaca la importancia de la autonomía de la sociedad en su múltiple y compleja conformación.

La democracia limitada supone una concepción de gobierno que Hayek describe así: «La tarea del gobierno es un sistema dentro del cual los individuos y grupos puedan exitosamente ir en pos de sus objetivos respectivos, y algunas veces usar sus poderes coercitivos para aumentar la recaudación que les permita proporcionar servicios que, por una u otra razón, el mercado no puede ofrecer»²⁶.

Popper también hace su aporte en la teoría de la contención del poder. Sus prevenciones respecto de éste no sólo se refieren a la cuestión de su ejercicio en el ámbito del Estado, sino que apuntan a todo tipo de poder. Sostiene que el poder debe ser siempre instrumental. Que como tal puede ser usado para cosas buenas. Que el hombre tiene poder al conocer la naturaleza y procurar más desarrollo. Pero, a la vez hace un profundo cuestionamiento que dice relación con la

25 Ibidem, p. 49.

26 Ibidem, p. 60.

tentación del hombre de creer que tiene una supremacía absoluta sobre la naturaleza. Sus palabras son: «La idea de la supremacía de la naturaleza contiene, a menudo, otro elemento, el deseo de poder como tal, el deseo de dominar. Y la idea de dominación no puedo tomarla con benevolencia. Es blasfemia, sacrilegio, arrogancia. Los hombres no son dioses y deberían saberlo (...) El poder es siempre tentación»²⁷.

Para Popper la democracia no puede definirse en propiedad como el gobierno de la mayoría, por cuanto, si bien las elecciones tienen vital importancia para determinar qué equipos van a gobernar, hay que cuidar que la mayoría resultante de la aplicación del método no gobierne tiránicamente. La minoría siempre debe tener reconocido el derecho no sólo a existir, sino que a trabajar para lograr convertirse en mayoría: «En una democracia las facultades de los gobernantes deben hallarse limitadas y el criterio primordial de su función debe ser éste: en una democracia, los magistrados -es decir, el gobierno- pueden ser expulsados por el pueblo sin derramamiento de sangre. De este modo, si los hombres que detentan el poder no salvaguardan aquellas instituciones que aseguran a la minoría la posibilidad de trabajar para lograr un cambio pacífico, su gobierno será una tiranía»²⁸.

El problema de la contención del poder es antiguo. Popper critica a Platón por haber colocado el centro de la cuestión política en la pregunta «¿quién debe gobernar el Estado?», de lo cual se derivará, en última instancia, la tesis de la soberanía popular incontrolada. En vez de ello debió preguntarse: «¿En qué forma podemos organizar las instituciones políticas a fin de que los gobernantes malos o incapaces no puedan ocasionar demasiado daño?». Platón hizo primordial algo que, siendo importante, es secundario: el método para nominar el gobierno. No se preocupó mayormente por el ejercicio del poder. En su preocupación por quiénes deben gobernar, «se elimina, sin siquiera plantearlo, el problema del control institucional de los gobernantes y del equilibrio institucional de sus facultades. El mayor interés se desplaza, así, de las instituciones hacia las personas, de modo que el problema más urgente es el de seleccionar a los jefes naturales y adiestrarlos para el mando»²⁹.

27 Popper: «La influencia de las ideas filosóficas en la historia de Europa», en revista Estudios Públicos No.2, Santiago, marzo 1981, p. 198.

28 Popper: «La sociedad abierta y sus enemigos», op. cit., p. 338.

29 *Ibidem*, p. 129.

En cuarto término, el método democrático no es irrestricto, es decir, no es situado como principio dogmático al punto de posibilitar que a través de sus mecanismos se instalen en el poder quienes no creen en la democracia, ni están dispuestos a aceptar el pluralismo social o, más a fondo, el ejercicio de la libertad, pues la democracia puede ser usada, en cuanto método, como mecanismo de conculcamiento de las libertades individuales por decisión arbitraria de la mayoría. Popper se ocupará sustantivamente de esto y al respecto formulará la Paradoja de la Tolerancia. Señala que: «La tolerancia ilimitada debe conducir a la desaparición de la tolerancia. Si extendemos la tolerancia ilimitada aun a aquellos que son intolerantes, si no nos hallamos preparados para defender una sociedad tolerante contra las tropelías de los intolerantes, el resultado será la destrucción de los tolerantes y, junto con ellos, de la tolerancia»³⁰.

Aclaremos que Popper no está contrariando la existencia de un pluralismo de ideas ni está asumiendo el criterio inquisidor de proscribir ideas o concepciones filosóficas. A las tesis totalitarias hay que enfrentarlas en primer lugar en el terreno de las ideas. Pero si de la expresión intelectual se pasa a los hechos, Popper está de acuerdo en la proscripción jurídica: «Debemos reclamar el derecho de prohibirlas (las expresiones intolerantes), si es necesario por la fuerza, pues puede suceder que no estén destinadas a imponérsenos en el plano de los argumentos mediante el uso de los puños o las armas. Debemos reclamar, entonces, en nombre de la tolerancia, el derecho de no tolerar a los intolerantes. Debemos exigir que todo movimiento que predique la intolerancia quede al margen de la ley y que se considere criminal cualquier incitación a la intolerancia y a la persecución, de la misma manera que en el caso de la incitación al homicidio, al secuestro o al tráfico de esclavos»³¹. La proscripción no emanará de un acto discrecional del gobierno, sino que se derivará del ejercicio del derecho, es decir, de otro límite de la democracia al que nos referiremos luego.

La democracia es un medio, un método. Pero no se está significando con ello una disminución de su importancia. Por el contrario, las ideas de Popper tienden a fortalecerla y darle una efectiva protección que apunta tanto a los grupos antisistémicos que quieren derribar el sistema por la vía violenta, como a los grupos gobernantes que, tentados

30 *Ibíd.*, p. 512.

31 *Ibíd.*, p. 512.

por un ejercicio ilimitado del poder, se pueden volver intolerantes desde su posición de mando: «Toda política tendiente a crear instituciones para salvaguardia de la democracia debe basarse siempre en el supuesto de que puede haber tendencias antidemocráticas latentes tanto entre los gobernantes como entre los gobernados». Más adelante, dirá que: «La preservación de la democracia por encima de otra consideración en cada una de las batallas libradas en este campo, las tendencias antidemocráticas latentes que nunca faltan (...) pueden provocar la caída de la democracia»³².

La conquista del poder total, dejando de lado los equilibrios societales, será siempre un afán totalitario radicalmente opuesto a una «sociedad abierta». En marzo de 1982, Popper participa en el Ciclo de Conversaciones sobre la Tolerancia en la Universidad de Viena. Describe allí la base de su postulación frente a la cuestión de la tolerancia. Dice que su postura se puede denominar «Pluralismo Crítico» y la caracteriza del siguiente modo: «Mientras el relativismo que procede de una tolerancia laxa, conduce al dominio de la fuerza, el pluralismo crítico puede contribuir a la domesticación de la misma»³³.

Dirá que la idea de Verdad es de significación decisiva para diferenciar al relativismo del pluralismo crítico. Para el relativismo, se puede afirmar todo y la verdad es algo sin significado. Para el pluralismo crítico, en cambio, «en interés de la búsqueda de la verdad, toda teoría -cuantas más teorías mejor- debe admitirse en competencia con otras teorías. Esta competencia consiste en la discusión racional de la teoría... La teoría que, en la discusión crítica, parezca acercarse más a la verdad es la mejor; y la mejor teoría elimina a las teorías peores. La idea de la verdad objetiva y de la búsqueda de la verdad son aquí de importancia decisiva»³⁴.

En Hayek encontramos una preocupación por la vigencia de la libertad personal. No le importa como algo crucial el sistema formal que prevalezca sino el bien resguardado. Dicho de otra forma, Hayek toma un camino diferente a Popper frente a las amenazas a un sistema basado en la libertad. Popper se cuida de los intolerantes y llega a proponer la proscripción política y jurídica de ellos, por cuanto atentan contra la democracia misma. Hayek cuida más directamente del principio

32 Ibidem, p. 338.

33 Popper: «Sociedad abierta, universo abierto», Ed. Tecnos, Madrid, 1984, p. 143.

34 Ibidem, p. 144.

fundante: el endiosamiento de la democracia como medio. Y en tal sentido, para Hayek el endiosamiento de la democracia puede llegar a ser tan nocivo como la acción de los intolerantes de Popper. La democracia, para que se preserve como un buen método de resguardo de la libertad personal, debe estar cimentada en los principios de la contención del poder, pues es esto lo que, en definitiva, protege la esfera privada de las personas: «Pareciera que donde quiera que las instituciones democráticas cesaron de estar restringidas por la tradición del imperio de la ley, se llegó no sólo a una 'democracia totalitaria' sino, a su debido tiempo, incluso, a una 'dictadura plebiscitaria'»³⁵. La democracia, concluirá Hayek, deberá presuponer una creencia en cuestiones superiores a ellas -como la libertad- y entender que su existencia y su funcionalidad dependerán en última instancia de que a los representantes elegidos, sean del Legislativo o del Ejecutivo, se les entregue un poder limitado.

Concordante con la concepción de democracia como medio, el valor último es la libertad personal y es éste el principio a salvaguardar. Muchas veces ha «existido una libertad cultural y espiritual mucho mayor bajo un régimen autocrático que bajo algunas democracias», así como puede ser que «bajo el gobierno de una mayoría muy homogénea y doctrinaria, el sistema democrático puede ser tan opresivo como la peor dictadura»³⁷.

Lo que vincula las posiciones de ambos autores es que no hay que colocar al medio como si fuese un fin absoluto, sino que, para proteger a la libertad, se pueden tomar vías excepcionales en la aplicación del medio, sea estableciendo proscripciones, sea suspendiéndolo mientras se hacen rectificaciones.

En quinto término, la limitación del poder debe estar asegurada en las normas fundamentales que enmarcan la convivencia social. Cuando se dice que la libertad es ausencia de coacción ilegítima se está reconociendo un papel determinante al derecho, incluso superior al de la democracia.

El Estado de Derecho permite establecer una clara diferencia entre las sociedades abiertas y las sociedades regidas por esquemas totalitarios. Hayek lo define de la siguiente manera: «Significa que el Estado está

35 Hayek: «El ideal democrático y la contención del poder», op. cit., p. 27.

36 Hayek: entrevista en diario El Mercurio de Santiago del 12 de abril de 1989.

37 Hayek: «Camino de servidumbre», Alianza Ed., Madrid, 1985, p. 102.

sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de ese conocimiento»³⁸. El derecho así concebido es un límite cierto a la discrecionalidad en el ejercicio del poder. Y es lo que le permite al hombre desarrollarse con absoluta libertad dentro de los grandes marcos de convivencia social que han sido fijados y aceptados.

El Estado de Derecho debe expresar lo mejor posible las características del orden espontáneo y, por ende, las regulaciones que debe establecer deben ser las estrictamente necesarias para posibilitar el mejor ejercicio de la libertad personal. Por lo tanto, no es posible reducir la manifestación del Estado de Derecho a la mera legalidad de los actos de gobierno. Hayek profundiza este tema: «El imperio de la ley presupone, desde luego, completa legalidad, pero sin que ello sea suficiente. Si una ley concede al gobierno poder ilimitado para actuar a su gusto y sazón, todas sus acciones serán legales, pero no encajarán ciertamente dentro del Estado de Derecho. El Estado de Derecho, por tanto, es también más que el constitucionalismo y requiere que todas las leyes se conformen con ciertos principios»³⁹.

Estos principios dicen relación fundamental con la idea de que el imperio de la ley no es una disposición legal en sí, sino un referente al cual la ley positiva debe ajustarse. Tal referente debe estar formado por el ideal de convivencia social que prevalezca en una sociedad. Nuevamente aquí Hayek introduce el tema de la tradición: «El imperio de la ley será efectivo sólo en cuanto el legislador se sienta ligado por él. En una democracia esto significa que el Estado de Derecho no prevalecerá a menos que la moral tradicional de la comunidad esté constituida por un ideal común e incuestionablemente aceptado por la mayoría»⁴⁰.

Para que el Estado de Derecho funcione, la ley debe ajustarse a determinados requisitos: que sea promulgada de manera lícita por la autoridad; que se refiera a las relaciones sociales (entre las personas y entre éstas y el Estado); el no tener efectos retroactivos; debe ser conocida y cierta. Respecto de este último punto, el autor plantea que: «Probablemente no existe otro factor que haya contribuido más a la prosperidad

38 *Ibidem*, p. 103 y 104.

39 Hayek: «Los fundamentos de la libertad», *op. cit.*, p. 286.

40 *Ibidem*, p. 286.

de Occidente que el prevailecimiento de la certeza de la ley»⁴¹. La ley, por último, debe ser general y debe guardar concordancia con el principio de la igualdad ante la ley, no estableciendo discriminaciones entre los individuos.

En fin, algo que afecta el gobierno mismo y que es el principal test de funcionamiento de un Estado de Derecho: la vigencia de la ley por sobre gobernantes y gobernados; «el Estado de Derecho, puntualiza Hayek, requiere no solamente que el gobernante haga cumplir la ley a los otros y que tal función constituya auténtico monopolio, sino que actúe de acuerdo con la misma ley y, por lo tanto, esté limitado de la misma manera que una persona privada»⁴².

El Estado de Derecho opera en una sociedad democrática como una gran salvaguardia del ámbito privado frente a los intervencionismos del Estado y a la expansión de los límites del ejercicio del poder. Es, pues, uno de los supuestos fundamentales de una democracia, pero más que eso, una garantía efectiva de lo principal: la libertad personal.

Para Popper, el derecho tiene la misma importancia que para Hayek, sólo que en su obra no se extiende en mayores consideraciones sobre él. Pero, es obvio que cuando habla de la contención del poder, de los equilibrios en la estructura social, de la reforma como método válido de introducir cambios en la institucionalidad y cuando se refiere a la proscripción política y jurídica como protección a la democracia, está aludiendo a la importancia del Derecho como principio regulador del orden social.

La igualdad jurídica, uno de los pilares del Estado de Derecho, es defendida por Popper de manera muy clara: «Los individuos no son iguales en muchos aspectos. Pero esto no se opone a la operación de la igualdad de trato y la igualdad de derecho. La igualdad ante la ley es una exigencia política»⁴³. El derecho debe estar ajustado a los rasgos del orden espontáneo, donde se insertan aquellas principales tradiciones que corresponderían a leyes sociales permanentes de la sociedad, que Popper llama «leyes sociológicas o leyes naturales de la vida social», que deben regir el cambio en la sociedad, sin ser ellas susceptibles de cambio. Su incumplimiento conduciría a la desaparición de la civilización y al retorno a la animalidad.

41 Ibidem, p. 290.

42 Ibidem, p. 293.

43 Popper y otros autores: «A la búsqueda del sentido». entrevista, Ed. Sigueme, Salamanca, 1976, pp. 61-62.

Pero el derecho no debe pretender guiar todos los pasos del hombre. Por el contrario, debe dar cuenta de que en la vida social ocurren cosas que no son predeterminables: «Si el mundo fuera completamente predeterminable, la apertura frente al espíritu no sería posible»⁴⁴.

44 Popper: «Sociedad Abierta, universo abierto», op. cit., p.13