

Ulises revisitado

Compromisos previos y constitucionalismo*

JON ELSTER

JON ELSTER
Merton Professor
en Ciencias Sociales,
Universidad de
Columbia,
Estados Unidos,
PH.D. Universidad
de París, Francia

I. INTRODUCCIÓN

Comúnmente se sostiene que las constituciones políticas son instrumentos para establecer un compromiso previo o una autolimitación, que han sido creados por el cuerpo político para protegerse de sus tendencias, predecibles, a tomar decisiones insensatas. Que yo sepa, el primer postulado al respecto se encuentra en el *Tractatus Theologico-Politicus* (VII.1) de Spinoza, en el que compara a los reyes que dan instrucciones "a sus jueces para que, al administrar justicia, no tengan consideraciones con las personas, ni siquiera con el mismo rey", con Ulises atándose a sí mismo al mástil y ordenando a su tripulación que ignore cualquier pedido suyo para ser desatado. Lo que me propongo es evaluar la validez y utilidad de este punto de vista.

El artículo es también un ensayo de autocrítica. En *Ulises y las Sirenas*

sostuve que "en las democracias modernas algunas instituciones pueden ser interpretadas como instrumentos de compromiso previo", citando como ejemplos la existencia de la banca central independiente y del sistema de elecciones periódicas¹. Aunque anoté que la metáfora de Ulises es sólo parcialmente válida, y en particular que la idea de la sociedad atándose a "sí misma" es discutible, ahora creo que tomé la idea con mayor seriedad de lo que merecía. Como en muchos otros casos, transferir conceptos que se usan para estudiar lo individual al comportamiento de las colectividades, como si éstas pudieran ser vistas como grandes individuos, puede ser muy engañoso². En la reconsideración de mis puntos de vista ha influido un comentario crítico de mi amigo y mentor, el historiador noruego Jens Arup Seip: "en la política, la gente nunca trata de limitarse a sí misma, sólo de limitar a los demás". Aunque

* Traducido por Juan Carlos Rodríguez y Miguel García.

⁽¹⁾ Jon Elster, *Ulysses and the Sirens*, Cambridge University Press, Cambridge, 1984, pp. 89ss.

⁽²⁾ Ver John Elster, *Solomonic Judgements*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, pp. 176ss.

esta afirmación es muy extrema, probablemente está más cerca de la verdad que la idea de que la autolimitación es la esencia de la elaboración de una constitución. Daré primero un ejemplo sencillo y luego aduciré algunas consideraciones generales.

En las primeras etapas de la elaboración de la primera constitución francesa, se dio un fuerte enfrentamiento tácito entre el Rey y la asamblea constituyente. Luis XVI amenazó implícitamente a la asamblea en julio de 1789, al concentrar tropas alrededor de Versalles donde la asamblea se encontraba reunida, y al dar, en septiembre, la orden a un regimiento que se encontraba en Flandes de marchar sobre París. Sus acciones desencadenaron los eventos decisivos ocurridos en París el 14 de julio y el 5 y 6 octubre que, en retrospectiva, fueron momentos cruciales de la revolución. La asamblea, victoriosa, no olvidó la lección cuando estableció, en la constitución de septiembre 3 de 1791, que

el poder ejecutivo [v.g. el Rey] no puede hacer que ningún regimiento militar de la frontera pase o permanezca temporalmente a treinta mil *toises* [aproximadamente 59 kilómetros] a la redonda del cuerpo legislativo, excepto por solicitud o autorización de este último.

Éste no fue un acto de *autolimitación*. El rey no tomó parte en esa restricción de sus poderes. Tuvo poder de veto en la constitución, pero no *sobre* la constitución.

Supongamos ahora, como un caso putativo de *autolimitación*, que un grupo de constituyentes estipulan, por

mayoría simple, (i) que la legislación está restringida por algunos derechos de propiedad, y (ii) que (i) sólo puede ser modificado por una mayoría de dos tercios en la siguiente legislatura. Este no es necesariamente un acto de *autolimitación*. En primer lugar, es imposible aceptar el punto de vista -defendido notablemente por Sieyès- de que una vez que la mayoría ha hablado, su opinión se convierte *ipso facto* en la voluntad general³. La mayoría ata a la minoría, y eso es todo. En segundo lugar, debido al sufragio limitado, la mayoría en un momento dado entre los constituyentes puede representar una minoría en la población. Anticipando futuras extensiones del sufragio, pueden entonces tratar de limitar la libertad de acción de las mayorías futuras. En la convención federal, de acuerdo con Thornton Anderson, "los Padres Fundadores [...] al defender la propiedad en contra de mayorías esperadas de no-propietarios, vincularon su descendencia mediante un sistema poco flexible y de baja adaptación"⁴. En tercer lugar, aun con sufragio universal, la mayoría puede actuar estratégicamente para atar a la minoría, constitucionalizando una ley en vez de promulgarla como un estatuto ordinario. Supongamos que el 51% de los constituyentes están a favor de la propiedad pero temen que su punto de vista pueda convertirse pronto en una opinión minoritaria dentro de la población. En este caso, pueden afianzar su punto de vista usando su mayoría del 51% de tal manera que se requiera

³ En la primera asamblea constituyente francesa (1789 - 1791) este punto de vista tuvo la implicación práctica de que no se llevara ningún registro del número de votos a favor y en contra de una proposición dada (A. Castaldo, *Les méthodes de travail de la constituante*, Presses Universitaires de France, París, 1989, p. 272 - 273.

⁴ T. Anderson, *Creating the Constitution: The Convention of 1787 and the First Congress*, Pennsylvania State University Press, University Park (PA), 1993, p.15.

una mayoría del 67% para desmontar la provisión. En estos casos, no es posible hablar de *autolimitación*.

Tampoco nuestro caso es necesariamente una *autolimitación* en un sentido estricto (pero más adelante se verá uno menos estricto). Cuando Ulises se ató al mástil e hizo que sus remeros pusieran cera en sus oídos, fue para hacer *imposible* que él sucumbiera al canto de las Sirenas. Las constituciones, en comparación con la legislación ordinaria, se diseñan usualmente para hacer *difícil* pero no imposible la modificación de sus provisiones. Aunque algunas constituciones poseen disposiciones inmunes a las enmiendas, esto ni siquiera constituye una limitación en el sentido estricto porque siempre existe la alternativa de la acción extraconstitucional. El individuo que quiere limitarse a sí mismo puede encomendar su deseo a instituciones externas, fuera de su control, que evitan que cambie de opinión. Si recibe una gran herencia debe evitar derrocharla adquiriendo un certificado que no pueda ser reconvertido en efectivo durante un año. *Pero no hay nada externo a la sociedad*, a excepción del caso de los compromisos previos a través de instituciones internacionales con poderes de imposición, tales como el FMI. De hecho, los intentos de limitar a la sociedad muy rigurosamente pueden tener el efecto contrario. Al comentar su trabajo como miembro del comité constitucional en la asamblea francesa de 1848, Tocqueville escribió que

he pensado largamente que, en lugar de intentar hacer eternas nuestras formas de gobierno, deberíamos prestar atención en hacer de los cambios metódicos un asunto

sencillo. Consideradas todas las posibilidades, lo encuentro menos peligroso que la alternativa opuesta. Pensaba que uno debería tratar a los franceses como a aquellos lunáticos con quienes hay que tener el cuidado de no limitar por temor a que se enfurezcan por la restricción⁵.

Dicho esto, la idea del compromiso previo constitucional sí tiene algún valor. Distinguiré tres usos de la idea: funcional, explicativo y normativo. En el modo funcional, nos preguntamos si las disposiciones constitucionales existentes de hecho tienden a tener *efectos* restrictivos benéficos sobre un grupo de actores políticos, independientemente de por qué (y por quienes) fueron establecidas en un principio. Aunque los requerimientos de una supermayoría para enmendar la constitución ciertamente no han sido establecidos con el propósito de evitar las mayorías cíclicas, pueden, como veremos, tener ese efecto. Aun cuando los requerimientos de que las enmiendas constitucionales pasen por dos legislaturas sucesivas ciertamente no han sido adoptados con el propósito de superar la inconsistencia en el tiempo, pueden tener ese efecto, como también veremos.

En el modo explicativo, nos preguntamos si las disposiciones existentes fueron establecidas con el *propósito* de restringir la libertad de acción de los individuos que votaron por ellas, y la de los individuos que en el futuro estén en la misma situación. La decisión de la asamblea constituyente húngara en 1989 - 1990 de crear una poderosa corte constitucional con la facultad de echar abajo la legislación parlamentaria, fue un acto explícito de *autolimitación*. (Un contraste ilus-

⁵ Alexis de Toqueville, *Recollections: The French Revolution of 1848*, Transaction Books, New Brunswick, 1990, p. 181.

trativo es el caso de Rumania, donde, en 1991, la asamblea estableció la posibilidad de rescindir las decisiones de la corte constitucional). Las decisiones por mayoría en el parlamento para restringir al Ejecutivo también pueden ser instancias de autolimitación, si el Ejecutivo surge de dicha mayoría. Un ejemplo de esto lo constituye la decisión del parlamento constituyente checo, que en 1992 le prohibió al gobierno el manejo del banco central.

Es fácil confundir los enfoques funcional y explicativo, *v.g.* para admitir explicaciones funcionales sin pruebas. En *Ulises y las sirenas* que, entre otras cosas, fue una cruzada contra las explicaciones funcionales, cometí exactamente el mismo error cuando argumenté que el sistema de elecciones periódicas "puede ser interpretado [...] como un método del electorado para autolimitarse y para protegerse de su propia impulsividad"⁶. Obviamente, ningún electorado ha hecho nunca algo de esa naturaleza. Si los votantes pierden los medios para revocar a voluntad a sus representantes, la explicación seguramente tiene que ver más con los motivos de los políticos que con los de los votantes. No obstante, la confusión no es del todo irredimible. En algunos casos, la aproximación fun-

cional puede explicar el mantenimiento de las instituciones que fueron originalmente introducidas por razones completamente diferentes. Las cambiantes justificaciones para el bicameralismo constituyen un ejemplo de esto.

En el modo normativo, nos preguntamos si son deseables nuevas restricciones constitucionales al gobierno. Se ha argumentado, por ejemplo, que la constitución debe garantizar la independencia de los medios de comunicación de propiedad del Estado, allí donde éstos existan; que en un país rico en petróleo como Noruega debe contemplarse en su constitución que parte de las ganancias petroleras han de reservarse para respaldar futuras pensiones; que un presupuesto balanceado debe constituir un requerimiento constitucional; que se tienen que constitucionalizar límites temporales para los políticos electos; que el derecho a la vida debe ser protegido en la constitución; etc. En estos casos hay que argumentar que estos asuntos necesitan una regulación y que deben ser regulados por la constitución y no por la ley. En otros casos, podemos preguntarnos si un asunto que ya está regulado por la ley ha de recibir protección constitucional. Se podría argumentar, por ejemplo, que las leyes electorales

⁶ Op. cit., p. 90; las itálicas irrelevantes han sido eliminadas. No fui el primero en admitir este tipo de razonamiento. En la asamblea constituyente francesa, Lally-Tolendal argumentaron que "Ce fut [...] un beau mouvement que celui qui porta les deux Chambres du parlement britannique à se dépouiller elles-mêmes de plusieurs parties du pouvoir exécutif, dont elles avaient été mises en possession dans des temps de troubles, et à les restituer à la prérogative royale [...] elles voulaient *défendre le peuple contre elles-mêmes*" (8, p. 517-18: el subrayado es mío). En la Convención Federal, Madison sostenía que "las comunidades democráticas pueden ser inestables, y guiadas en su acción por los impulsos del momento. - Como los individuos pueden ser *sensibles a sus propias debilidades*, y pueden desear el consejo y control de amigos que los protejan de las turbulencias y violencia de la pasión incontrolada" (I, p. 430 - 31: el subrayado es mío). A partir de aquí los numerales romanos se refieren a los volúmenes I y II de M. Farrand, de (1966), y los numerales arábigos a los *Archives Parlementaires. Série I: 1789 - 1799*, París, 1875 - 1888.

deben ser constitucionalizadas; que el banco central debe ser regulado por la constitución y no por la ley (como en la mayoría de los países); que ciertas restricciones legales de las libertades constitucionales básicas deben formar parte de la constitución misma, etc. A la inversa, naturalmente, podemos preguntarnos si las disposiciones constitucionales existentes han de ser transformadas en leyes estatutarias o quizás abolidas del todo.

Procedo ahora de la siguiente manera. En la sección II, explico qué entiendo por constitucionalismo para nuestros efectos. En la sección III discuto los instrumentos de compromiso previo y las razones para su uso, concentrándome en el comportamiento individual. La sección IV se basa en las secciones II y III, para considerar algunos instrumentos y fundamentos lógicos del ámbito constitucional. En la sección V discuto algunas objeciones normativas y obstáculos empíricos para el compromiso previo. En la sección VI hay una breve conclusión.

II. CONSTITUCIONES Y CONSTITUCIONALISMO

Sustantivamente, una constitución se caracteriza por el hecho de que regula los rasgos más fundamentales de la vida política. Procedimentalmente, se caracteriza por el hecho de que es más difícil cambiar la constitución que promulgar la legislación ordinaria. Legalmente, se caracteriza por el hecho de que la constitución es prio-

ritaria sobre la legislación ordinaria en caso de conflicto. La idea del constitucionalismo, entendida como una propensión general a cumplir con la constitución y la revisión judicial, no puede ser reducida a la sola presencia de una carta política con esos rasgos. Aunque ellos lo obtienen, no pueden garantizar el constitucionalismo, como se ve en el caso de la constitución de la India. Cuando la corte suprema de la India ha echado abajo legislaciones por inconstitucionales, el parlamento ha respondido regularmente enmendando la constitución. El parlamento austríaco le ha dado el mismo trato arrogante a la constitución. Aunque estas prácticas están en perfecta conformidad con la constitución, violan el constitucionalismo. El constitucionalismo asegura que el cambio constitucional será lento, comparado con la vía rápida de las políticas ordinarias del parlamento. En la mayoría de los países, la necesidad de una supermayoría para las enmiendas constitucionales junto con la poca frecuencia de grandes mayorías en el parlamento garantizarán que, de hecho, las constituciones cambien lentamente. En los países con una larga tradición constitucional, los acuerdos políticos poderosos pueden disuadir a los políticos de jugar constantemente con la constitución con el fin de promover objetivos de corto plazo o fines partidistas⁷.

Debido a que el tema de este artículo es el compromiso previo y el constitucionalismo, sólo me ocupo de los rasgos de la constitución que la

⁷⁾ En contraste con los "acuerdos constitucionales" que pueden sustituir o complementar constituciones escritas, estos "acuerdos políticos" pueden pensarse como "acuerdos meta-constitucionales". Como en el caso de violaciones de los acuerdos constitucionales, la violación de los acuerdos meta-constitucionales provocará sanciones políticas en lugar de sanciones legales, derrota electoral o revolución en vez de una revisión jurídica adversa.

hacen más resistente al cambio, v.g. las reglas formales que gobiernan las enmiendas de la constitución, y no los acuerdos políticos que pueden actuar como barreras *de facto* al cambio constitucional. Las reglas formales pueden dictarse de antemano. Los acuerdos políticos, por el contrario, no se crean; *evolucionan* de maneras que no se entienden muy bien. Ellos no hacen parte del repertorio de instrumentos de compromiso previo. Procedo, por lo tanto, a un examen de los procedimientos de enmienda.

Con la excepción de Nueva Zelanda, es más difícil enmendar la constitución que promulgar legislación ordinaria. (Usualmente, sin embargo, las constituciones son *adoptadas* por mayoría simple.) Los principales obstáculos para las enmiendas constitucionales son las salvaguardias absolutas, la adopción por una supermayoría en el parlamento, el requerimiento de un *quorum* mayor que el de la legislación ordinaria, las demoras, la ratificación estatal (en los sistemas federales), y la ratificación mediante un referendo. Muchas constituciones establecen también que la constitución no puede ser enmendada durante un estado de

emergencia. En Alemania, una enmienda, aun si pasa por la vía establecida en la constitución, puede ser declarada inconstitucional por la Corte Constitucional Federal, si se la considera contraria a los principios constitucionales fundamentales⁸. También es posible observar conjunciones, disyunciones e intercambios entre estos principios. Adicionalmente, la constitución estadounidense abre la posibilidad, que nunca ha sido usada, de enmendar la constitución apelando a acuerdos constitucionales especiales. El propósito, formulado con frecuencia, de constitucionalizar acuerdos periódicos para revisar la constitución, hasta donde sé, nunca ha sido implementado⁹.

Algunas constituciones ofrecen salvaguardias absolutas a los derechos. El artículo 79 (3) de la constitución alemana establece que los derechos básicos son inmunes a las revisiones. Del mismo modo, el artículo 57 de la constitución búlgara establece que los derechos fundamentales son irrevocables¹⁰. Las constituciones rumana y húngara afirman que se protegen los derechos en el sentido de que sólo pueden ser modificados extendiéndose-

⁽⁸⁾ J. E. Finn, *Constitutions and Crisis*, Oxford University Press, Oxford, 1991, p. 190.

⁽⁹⁾ En los Estados Unidos, esta idea fue defendida por Thomas Jefferson, y duramente criticada por James Madison (S. Holmes, "Precommitment and the Paradox of Democracy", en Elster y Slagstad (eds.) *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 215-221). En Francia, se discutió en la Assemblée Constituante de 1789 - 1791 (30, pp. 36ss.). Existe una aproximación en la Constitución de Pennsylvania de 1776, la cual llamó cada siete años a la elección de un Consejo de Censores para revisar la constitución y proponerle las enmiendas necesarias a una convención especialmente convocada. La constitución polaca de 1791, que convocó a una "dieta constitucional extraordinaria" cada veinticinco años, sólo estuvo vigente dos años. Una disposición similar existe en la constitución polaca de 1921, cuya vida también terminó antes de que estuviera lista para su implementación.

⁽¹⁰⁾ No obstante, el artículo 158 sugiere que el artículo 57 es enmendable. Del mismo modo, el artículo 148 de la constitución rumana y el artículo 79 de la constitución alemana, que enumeran las cláusulas protegidas de la constitución, no se incluyen a sí mismos. Para una discusión de este enigma, ver P. Suber, *The Paradox of Self-Amendment*, Peter Lang, Nueva York, 1990, p. 101 y *passim*.

los, nunca restringiéndolos. Algunas de estas constituciones también ofrecen la misma protección de las formas básicas de gobierno, v.g. la organización federal del país (Alemania) o la forma republicana de gobierno (Rumania). Aunque la constitución estadounidense no hace que la igualdad de votos de los estados en el Senado esté exenta de enmiendas, se acerca a esa figura al estipular que "ningún estado será despojado, sin su consentimiento, de la igualdad de su Sufragio en el Senado".

Las supermayorías varían desde la unanimidad (el *liberum veto* en Polonia antes de 1791), hasta el requerimiento de una mayoría de tres cuartas partes (Bulgaria: ver más adelante), dos terceras partes (en muchos países) o tres quintas partes (Francia y las repúblicas Checa y Eslovaca). Cuando estas cifras se refieren a la mayoría de los votos y no a la de diputados, se combinan usualmente con altos quórum; una combinación común es un quórum de dos tercios y una mayoría de dos tercios. En Canadá –un país donde las luchas sobre los procedimientos de enmienda han estado en el centro de la política durante varias décadas– la mayoría de las disposiciones requieren del consentimiento del parlamento federal y de dos tercios de las provincias, lo que representa el cincuenta por ciento de la población. El procedimiento de enmienda en sí mismo, sin embargo, puede ser enmendado solamente por una decisión unánime.

Las demoras se pueden imponer de varias formas. En Noruega, las enmiendas tienen que ser propuestas durante la vigencia de un parlamento y adoptadas durante otra. En Suecia, tienen que pasar por dos parlamentos sucesivos. En Bulgaria, un camino para la enmienda constitucional se describe como sigue:

Un proyecto de enmienda será debatido por la Asamblea Nacional en el período

comprendido entre un mes y tres meses a partir de la fecha de su presentación. Una enmienda constitucional requerirá una mayoría de tres cuartos de los votos de todos los miembros de la Asamblea Nacional, en tres votaciones en tres días diferentes. Un proyecto que reciba menos de tres cuartos pero más de dos tercios de los votos de todos los miembros será elegible por una nueva presentación después de no menos de dos meses y no más de cinco. Para que pase en esta nueva lectura, el proyecto requerirá una mayoría de dos tercios de los votos del total de los miembros. (Art. 154 - 155).

Una vez que ha sido adoptada una enmienda en el parlamento, puede pasar a otra instancia para su ratificación. En los países organizados federalmente se requiere comúnmente el respaldo de alguna proporción de las legislaturas estatales. La ratificación por referendo popular es opcional en algunos países y obligatoria en otros. De nuevo, es posible que se requiera que un cierto porcentaje de los electores registrados voten por la enmienda, o bien la imposición de requerimientos de una combinación de participación y mayoría. Debido a que estos procesos toman tiempo, tienden a servir también como un freno.

Estos obstáculos pueden combinarse de diferentes formas. En primer lugar, por conjunción: la constitución puede requerir, como en Noruega, tanto de una demora como de una supermayoría. En los sistemas federales, es posible que se requiera el voto favorable tanto de la mayoría de los ciudadanos como de la mayoría de las repúblicas que componen el estado federal. En la constitución Suiza de 1848 existe una disposición de este tipo; Canadá tiene un sistema similar pero bastante más complicado. En segundo lugar, por disyunción: en Francia, por ejemplo, las enmiendas pueden ser adoptadas o bien por mayoría simple en el parlamento y sometiéndolas posteriormente a un

referendo¹¹, o por mayoría de tres quintas partes del parlamento sin referendo. Un caso típico es la transacción disyuntiva, en la cual las demoras pueden acortarse a cambio de una mayoría más grande. Entre los países que tienen transacciones de este tipo están Francia, Bulgaria, Noruega (pero sólo con respecto a la delegación de la soberanía nacional) y Finlandia.

En términos generales, los instrumentos más importantes de compromiso previo constitucional son las supermayorías y las demoras. Como veremos más adelante las lógicas para usar unas u otras son bien diferentes.

III. COMPROMISO PREVIO INDIVIDUAL: ¿POR QUÉ Y CÓMO?

En general, el compromiso previo encarna una cierta forma de *racionalidad en el tiempo*. En un momento 1 un individuo quiere hacer A en un momento 2; pero predice que, cuando llegue el momento 2, querrá o podrá hacer B, a menos de que se le impida hacerlo. En tales casos, el comportamiento racio-

nal del momento 1 puede involucrar medidas preventivas para evitar la elección de B en el momento 2.

Discutiré dos razones de por qué un individuo puede desviarse predeciblemente, en el momento 2, de lo que en el momento 1 planeaba hacer para el momento 2; y en consecuencia tomar medidas en el momento 1 para evitar las desviaciones en el momento 2: *pasión e inconsistencia en el tiempo*¹². El primer fenómeno es bien conocido; el segundo algo menos. Este último significa, a grandes rasgos, que los planes trazados en el momento 1 son internamente inconsistentes, de tal manera que el individuo no tiene incentivos para aferrarse a ellos cuando llegue el momento 2. Puede subdividirse en *inconsistencia en el tiempo provocada por descuento hiperbólico e inconsistencia en el tiempo provocada por interacción estratégica*.

Pasión. Las personas pueden actuar en contra de su buen juicio bajo la influencia de pasiones que hacen que se desvíen de los planes trazados en un momento más tranquilo. Aquí, uso "pasión" en un sentido extenso

¹¹ En la más famosa enmienda bajo la Quinta República —que estipulaba la introducción de la elección del Presidente por voto directo— el General de Gaulle no utilizó ninguno de esos procedimientos. En vez de esto, procedió directamente a un referendo, justificándolo mediante un artículo de la constitución que, de acuerdo con la mayoría de las opiniones judiciales, no era aplicable a enmiendas constitucionales (G. Burdeau, F. Hamon y M. Troper, *Droit Constitutionnel*, 22^a ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1991, pp. 480ss.; también J. Lacouture, *De Gaulle*, vols. I-III, Seuil, París, 1990, vol. III, pp. 572ss.).

¹² Otra razón, que no discutiré, es un cambio predecible de los deseos en una dirección que el agente, en su encarnación previa, considera indeseables. Este caso difiere de aquel de la pasión en que se supone que el cambio de deseos es duradero, y de aquel de las preferencias inconsistentes en el tiempo en que lo que causa el cambio de preferencias es un cambio real en el agente y no simplemente el paso del tiempo. El objeto del compromiso previo podría ser el de prevenir el cambio de preferencias en sí mismo (como cuando la gente se niega a tomar el primer trago o a fumar el primer cigarrillo porque temen enviarse) o el de evitar que el agente actúe según un nuevo tipo de preferencias cuando éstas surjan (como en el caso del noble ruso discutido por D. Parfit, "Later selves and moral principles", en Montefiore (ed.), *Philosophy and Personal Relations*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1973, p. 145). No incluyo estos casos porque ellos no tienen una analogía en el compromiso previo constitucional.

que cubre no sólo ira, codicia, temor y similares, sino también estados como embriaguez, ansiedad por drogas adictivas y otros sentimientos viscerales¹³. Hay varios mecanismos mediante los cuales la pasión puede causar esta discrepancia entre planes y conducta. En primer lugar, la pasión puede hacer que se piense con el deseo sobre las consecuencias de la conducta. Antes de ir a una fiesta, decido dejar mi carro al final de la velada y tomar un taxi a casa. Cuando llego allá y me embriago, me convengo de que estoy en perfectas condiciones de manejar a casa. En segundo lugar, la pasión puede ser tan fuerte que sobresale por encima de todas las demás consideraciones. Antes de un encuentro poco placentero, resuelvo mantener la calma. No obstante, cuando me provocan, estallo sin detenerme a considerar las consecuencias. En tercer lugar, puedo saber, aun en el momento 2, que estoy actuando en contra de mi buen juicio. Si trato de dejar de fumar y voy a una fiesta donde me ofrecen un cigarrillo, puedo aceptarlo a pesar de saber, *en el momento de aceptarlo*, que no debo hacerlo. En el primer caso, actúo con una visión distorsionada de las consecuencias; en el segundo las ignoro completamente; en el tercero, la tentación supera incluso la conciencia cabal de las consecuencias. En el segundo caso, estoy sordo a los incentivos que van más allá de los deseos del momento. El primero y tercer casos no tienen esta implicación. Si los incentivos son lo suficientemente fuertes, resistirán la invasión de las pasiones. Por lo tanto,

tengo anticipadamente un estímulo para hacerlos lo suficientemente fuertes elevando las barreras, como veremos.

Estos mecanismos tienen en común una tendencia a que la pasión provoque desviaciones de los planes determinados de antemano. Esto es algo que nos ha sucedido a todos. En efecto, a la mayoría nos ha ocurrido con tal frecuencia que estamos, o deberíamos estar, en capacidad de aprender de la experiencia. Si fuéramos perfectamente racionales, nunca dejaríamos que la pasión interfiriera en nuestros planes. Sin embargo, al ser irracionales y *saberlo*, podemos seguir los cánones de la "racionalidad imperfecta" y comprometernos previamente, con anticipación, de manera que el comportamiento que buscamos evitar llegue a ser prohibitivamente costoso o físicamente imposible. En *Ulises y las Sirenas* doy muchos ejemplos de este tipo de comportamiento. Aquí ilustraré el comportamiento mediante dos ejemplos de conductas de compromiso previo en adictos a la cocaína.

Un caso en el que el compromiso previo toma la forma de hacer que el comportamiento sea prohibitivamente costoso ha sido descrito por Thomas Schelling:

En un centro de adicción a la cocaína en Denver, a los pacientes se les ofrece la oportunidad de someterse a extorsión. Pueden escribir una carta autoincriminatoria, una carta que, preferiblemente, confiese su adicción a las drogas, depositar la carta en la clínica, y someterse a un programa aleatorio de pruebas de laboratorio. Si el laboratorio encuentra evidencia de uso de

¹³¹ Para una discusión sobre el lugar de la visceralidad en la explicación del comportamiento, ver G. Loewenstein, "A visceral theory of addiction", por aparecer en Elster y Skig (eds.), *Getting Hooked: Rationality and the Addictions*, y "Out of control: Visceral influences on addiction", manuscrito sin publicar.

cocaína, la clínica envía la carta al destinatario. Un ejemplo es el de un médico que dirigió la carta a la Junta Estatal de Examinadores Médicos, confesando que se había administrado cocaína y violado las leyes de Colorado, y solicitando que su licencia fuera revocada¹⁴.

Un ex adicto a la cocaína amenazado por una recaída, aún es suficientemente dueño de sus facultades como para que le afecten las consecuencias de ser débil ante la tentación. Él sabe que puede experimentar una ansiedad lo suficientemente fuerte como para que supere las consecuencias ordinarias de una recaída, pero espera neutralizarla imponiéndose costos extras. Mientras esté bajo la influencia de la cocaína, el adicto puede no estar en absoluto en capacidad de tener en cuenta las consecuencias, aunque éstas sean severas. Para limitar el consumo, por lo tanto, uno debe usar la estrategia de compromiso previo para que el comportamiento indeseado se haga físicamente imposible:

Jeannette, madre soltera de dos niños, vive en una vivienda subsidiada en una zona económicamente deprimida del centro histórico de una gran ciudad norteamericana. Trabaja como cajera en un restaurante de comidas rápidas, devenga un salario cercano al mínimo legal [...] Un viernes por la tarde, después de recibir su pago semanal, recibe una llamada telefónica de uno de sus novios ocasionales, quien le cuenta que acaba de conseguir algo de "crack" (base libre de cocaína) y unas cervezas, y que planea hacer una fiesta esa noche con algunos amigos. Jeannette está invitada a que "vengas, metas un poco y te diviertas".

Después de unos momentos de indecisión, Jeannette acepta la invitación. Le dicen "trae algo de dinero, para pagar el crack que vas a usar". Jeannette cuenta cuidadosamente su paga semanal, calcula la cantidad de dinero que necesita para comida, arriendo y otras necesidades la semana siguiente, y entonces se "compromete previamente" a usar para el crack sólo aquellos dólares que no son "necesarios" para la semana siguiente. Deja sus niños con una amiga del edificio para que los cuide durante la noche, y le da también a su amiga todo el "dinero necesario" para la semana entrante, diciéndole "no me lo devuelvas antes del lunes, no importa cuánto te lo suplique"¹⁵.

Inconsistencia en el tiempo provocada por descuento hiperbólico

Cuando los individuos planean su comportamiento en el tiempo, típicamente descuentan el bienestar futuro, a un valor presente más bajo. Cuando se enfrentan con opciones en las cuales los efectos en el bienestar se sentirán en varias ocasiones en el futuro, eligen aquella para la cual la suma de los valores presentes de tales efectos es la mayor. Aunque existe un amplio acuerdo acerca de esta descripción general, hay dos visiones con respecto a la forma exacta de la función de descuento. Los economistas neoclásicos ortodoxos suponen que el descuento es exponencial, en el sentido de que el bienestar, t unidades de tiempo hacia el futuro, se descuenta del valor presente en un factor de r^t , donde r es el factor de descuento en un período. Los psicólogos conductistas sostienen que el descuento es

¹⁴ T.C. Schelling, "Self-control", en Loewenstein y Elster (eds.), *Choice over Time*, Russell Sage, Nueva York, 1992, p. 167.

¹⁵ E. Gardner y J. David, "The neurobiology of chemical addiction", por aparecer en Elster y Skig (eds.), *Getting Hooked: Rationality and the Addictions*.

hiperbólico, de manera que el bienestar, t unidades en el futuro, se descuenta del valor presente en un factor de $1/1+kt$, donde k es una constante positiva¹⁶. En lo que sigue, asumiré la segunda perspectiva¹⁷. Tal vez la intuición central detrás de esta perspectiva es que los individuos tienen una fuerte preferencia por el presente en comparación con cualquier fecha futura. Si reciben una gran suma de dinero hoy, tal vez decidan gastar inmediatamente la mitad y distribuir el resto de manera uniforme para el resto de su vida.

Una diferencia importante entre las dos perspectivas es que los individuos que descuentan el futuro hiperbólicamente tenderán a desviarse de sus planes a menos que tomen medidas precautelativas. Esto se ve en la figura 1. El agente tiene que elegir entre una pequeña recompensa que estará disponible en el momento 2 y una recompensa mayor que estará disponible en el momento 3. Las curvas muestran cómo estas recompensas futuras se descuentan (hiperbólicamente) del valor presente en los momentos previos. Antes de t^* cuando el valor presente de la recompensa mayor está por encima de aquel de la recompensa menor, el agente trata de elegir la recompensa mayor. Sin embargo, después de t^* , domina el valor presente de la recompensa más pequeña. En el momento 2, por consiguiente, el agente elige la recompensa menor. Con descuento exponencial,

nunca puede ocurrir tal cambio de preferencia: si se prefiere una opción en un momento dado, se preferirá siempre.

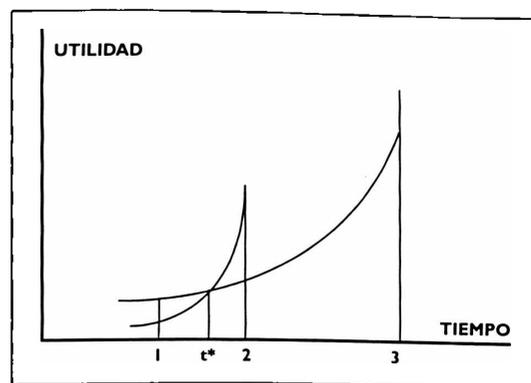


Fig. 1

Para exhibir casos de este tipo, debemos buscar instancias en las que no estén involucradas las pasiones o las ansiedades. Ainslie sostiene que el descuento hiperbólico explica por qué la gente toma la decisión de dejar de beber, fumar o apostar y luego fallan en ese propósito, y tal vez esté en lo correcto. No obstante, estos casos no constituyen una evidencia decisiva del descuento hiperbólico, dado que la desviación de los planes iniciales puede deberse también a que se piense con el deseo o a ansias más fuertes. Ser incapaz de ahorrar para Navidad o para la vejez, de acostarse temprano o levantarse temprano, y de hacer ejercicio físico, constituyen casos más contundentes. En todas estas situaciones es relevante la oración de San Agustín: "Dame castidad y continencia, sólo que aún no." (*Confesiones VIII*).

¹⁶ Para esta última teoría, ver especialmente G. Ainslie, *Psicoeconomics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

¹⁷ Existen fuertes evidencias empíricas de que el descuento en animales es hiperbólico. En D. Laibson, "Golden eggs and hyperbolic discounting", manuscrito, Departamento de Economía de MIT, 1993, se presentan evidencias sobre el comportamiento económico. Para mi propósito, basta que exista evidencia suficiente de descuento hiperbólico para que valga la pena seguir esta idea.

vii.) Ser incapaz de mantener las propias resoluciones es atribuible simplemente al tiempo, no a impulsos o a ansias de alguna naturaleza.

Para ilustrar el uso del compromiso previo en este contexto, consideremos el problema de los ahorros inadecuados. Las instituciones, otrora populares, de los clubes de Navidad ofrecían la inusual combinación de inconveniencia (los depósitos eran hechos personalmente cada semana), iliquidez (los fondos no podían ser retirados hasta finales de noviembre) y bajo interés (en algunos casos, cero interés). Por supuesto, la iliquidez fue la *raison d'être* de los clubes de Navidad, dado que los clientes buscaban garantizarse los fondos para pagar los regalos de Navidad¹⁸.

Más generalmente, de acuerdo con David Laibson,

todo activo ilíquido provee una forma de compromiso previo [...] Una pensión o un plan de retiro es el ejemplo más claro de activos de este tipo. Muchos de estos planes se benefician de un tratamiento impositivo favorable, y la mayoría de ellos inhiben efectivamente a los consumidores de usar sus ahorros antes del retiro. Para IRA, los planes Keogh, y los planes 401 (K), los consumidores pueden acceder a sus activos, pero deben pagar una penalización por retiro anticipado. Adicionalmente, los préstamos sobre parte de estos recursos son tratados legalmente como un retiro anticipado y, en consecuencia, están sujetos a penalización. Un mecanismo menos transparente de compromiso previo es una inversión en un recurso ilíquido que genera un flujo continuo de beneficios, pero

que es difícil vender debido a costos de transacción sustanciales, a problemas de información, y/o a mercados incompletos. Como ejemplos están la compra de una casa, de electrodomésticos, o la emisión de acciones de un negocio personal¹⁹.

En el modelo formal de Laibson los instrumentos de ahorro ilíquido son definidos por el hecho de que "una venta de este activo debe iniciarse un período antes de que se reciban las ganancias reales". Una analogía es el cierre de las licorerías los sábados, de forma que la gente deba comprar sus bebidas el viernes si desean asegurar su farra para el sábado. El cierre de los sábados reduce de hecho el consumo de alcohol por parte de los grandes bebedores²⁰.

Inconsistencia en el tiempo provocada por interacción estratégica

Supongamos que Adán debe tomar una decisión (l o r), luego Eva debe tomar otra decisión (L o R). Ambos ganan pagos que dependen de las decisiones de ambos²¹.

En la *figura 2*, el primer número al final de cada nodo terminal representa el pago de Adán, y el segundo el pago de Eva. Se supone que los pagos de Eva están condicionados por $a > c$ y $a > d$. Por lo tanto, ella tiene un incentivo para inducir a Adán a moverse a la izquierda, usando una amenaza, una promesa o una combinación de ambas. Supóngase primero que $a > b > c > d$. Entonces Eva puede amenazar con que se va a mover a la derecha si Adán se mueve

¹⁸ R. Thaler, *The Winner's Curse*, The Free Press, Nueva York, 1992, p. 98.

¹⁹ Laibson, op. cit.

²⁰ G. Edwards et al., *Alcoholic Policy and the Public Good*, Oxford University Press, Oxford, 1994, p. 137.

²¹ Los siguientes esquemas se encuentran en Jon Elster, *The Cement of Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, pp. 272ss.

a la derecha. Sin embargo, esa amenaza no es creíble. Él sabe que ella no se va sacrificar moviéndose a la derecha, así que él se mueve a la derecha, sabiendo que ella se moverá a la izquierda. El resultado será peor para Eva y mejor para Adán que si la amenaza hubiera sido creíble. Supongamos ahora que $b > a > d > c$. Entonces Eva puede prometer moverse a la izquierda si Adán se mueve a la izquierda. Una vez más, sin embargo, esta promesa no es creíble. Adán sabe que una vez él se mueva a la izquierda ella tendrá interés de moverse a la derecha. Como resultado, él se moverá a la derecha y Eva también, dejándolos a ambos en peor situación que si su promesa hubiera sido creíble. Supongamos, finalmente, que $b > a > c > d$. Eva puede exhibir tanto la zanahoria como el garrote, prometiendo moverse a la izquierda si él se mueve a la izquierda y amenazando con moverse a la derecha si él se mueva a la derecha. Ninguno de estos mensajes es creíble; Adán se mueve a la derecha, y Eva se mueve a la izquierda; él está mejor y ella peor de lo que estaría si la promesa/amenaza hubiera sido creíble.

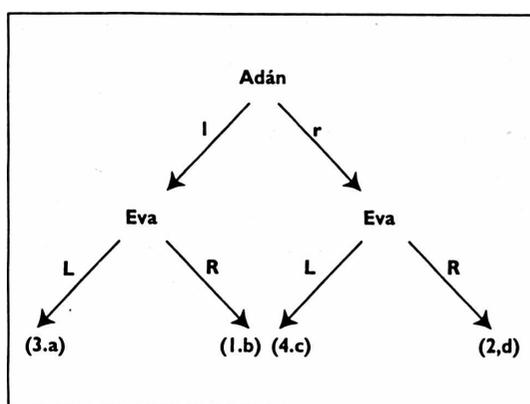


Fig. 2

Concentrémonos ahora en el segundo caso, en el que existe una secuencia de movimientos que sitúan a Adán y Eva mejor de lo que están en el resultado de equilibrio (2,d). Debido al problema de credibilidad, este plan óptimo es inconsistente en el tiempo. Si Adán cree en la promesa de Eva, ella no tendrá ningún incentivo para cumplirla. Para ilustrar este predicamento, consideremos la relación entre el sindicato y la administración de una firma²². Primero, el salario se establece por negociación colectiva; luego, la firma decide cuántos empleados va a contratar. La firma sólo se preocupa de las ganancias; el sindicato se preocupa tanto por el salario como por el empleo. Es posible mostrar entonces que para cualquier nivel de salario alcanzado por la negociación colectiva, seguida de una decisión de empleo que maximiza la ganancia, por parte de la firma, existe una combinación salario/empleo que es estrictamente mejor para ambas partes. No obstante, dado que una promesa por parte de la firma de establecer un nivel de empleo no óptimo, no será creíble, no es alcanzable dicho resultado óptimo.

O consideremos políticas de despidos en las firmas²³. Puede parecer claramente beneficioso para las firmas estar en capacidad de despedir empleados cuando las condiciones comerciales estén malas y, aun más, poder elegir a cuáles empleados se despedirán. Los trabajadores, por su parte, tienen un interés claro en su seguridad laboral. Es más, una mayoría de los empleados querrían que los despidos se rigieran por la antigüedad. De otro lado, no obstante, la firma tam-

⁽²²⁾ Para una discusión más completa de este ejemplo, consulte Elster, *The Cement...*, p. 172-173.

⁽²³⁾ Lo siguiente se basa en Elster, *The Cement...*, p. 277-278.

bién tiene interés en la seguridad laboral y en despidos por antigüedad, puesto que tales prácticas reducen la rotación de personal y por lo tanto aumentan la productividad y (siendo iguales otras cosas) la ganancia. Las firmas que no cuentan con sindicatos no pueden, sin embargo, estar en capacidad de hacer promesas creíbles de que los despidos se harán por antigüedad. Si la firma se mete en líos, usualmente querrá despedir a los trabajadores menos productivos o, más generalmente, usar la política de despidos que maximice sus posibilidades de sobrevivir. Sabiéndolo, los trabajadores no creerían en promesas de que los despidos se harán por antigüedad. Al actuar de acuerdo con esa creencia, tenderían a renunciar con mayor frecuencia, reduciendo así la productividad y aumentando la probabilidad de que la firma se meta de verdad en problemas.

El compromiso previo puede usarse para superar esta variedad de inconsistencias en el tiempo. Una técnica genérica es la de *quemar los propios puentes*: mejorar el resultado para uno mismo (y tal vez también para la otra parte) ya sea eliminando algunas de las opciones propias o asociando una penalización a su uso²⁴. Si Eva puede hacer un contrato, que se pueda hacer cumplir, para que un tercero pague una penalización si ella va hacia la derecha, su promesa de ir hacia la izquierda puede ser más creíble. La firma puede colocar un bono que perderá si rompe su promesa de establecer un nivel de empleo que no maximice la ganancia. En el caso del despido, la firma puede darle credibilidad a la promesa permitiendo o

estimulando la sindicalización. El sindicato puede actuar como alguien que exige el cumplimiento de la promesa, y por lo tanto disminuir la probabilidad de que surja de nuevo la ocasión de cumplirla. La sindicalización es, en ese sentido, favorable para la firma: ésta necesita al sindicato para poder hacer promesas creíbles de que los despidos serán hechos realmente por antigüedad. Como los sindicatos también buscan elevar los salarios de sus miembros, la firma puede, naturalmente, decidir que, globalmente, es mejor no tener sindicato.

Para concluir, hemos visto que los instrumentos de compromiso previo individual funcionan de tres maneras. (i) Pueden, como en el caso de Ulises y las Sirenas, hacer que sea físicamente imposible llevar a cabo ciertas decisiones. (ii) Pueden, como en el caso de médico adicto, hacer que ciertas elecciones sean más *costosas* de lo que han sido. (iii) Y pueden, como en el caso de los ahorros ilíquidos, hacer que ciertas decisiones sean más dispendiosas en tiempo de lo que han sido. En los casos (i) y (ii), el agente se compromete previamente en el momento 1, porque es una decisión específica que quiere evitar en el momento 2. En el caso (iii), no hay una decisión particular que quiera impedir. Después de todo, puede haber a veces buenas razones para retirar los fondos. El compromiso previo tiene sólo la intención de asegurar de que no tomará la decisión por la razón equivocada, con base en un impulso súbito. Se ve fácilmente que, con una excepción, cada una de estas tres tecnologías puede engancharse a cada una de las tres razones

²⁴ Esta idea surge originalmente de T.C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1960.

del compromiso previo. La excepción es que las demoras no pueden usarse para ayudarles a los individuos a superar los problemas de credibilidad.

IV. COMPROMISO PREVIO CONSTITUCIONAL: ¿POR QUÉ Y CÓMO?

Existen varias razones por las cuales las sociedades desean comprometerse previamente, en particular mediante cláusulas astringentes de enmienda en las previsiones que regulan los aspectos más importantes de la vida política. Éstas incluyen las razones que subyacen al compromiso previo individual –superar la pasión y la inconsistencia en el tiempo– y algunas que son específicas de la toma de decisiones colectivas. Entre los instrumentos de compromiso previo que pasan del caso individual al colectivo están los mencionados (i) y (iii), pero no (ii). La idea de que la toma de ciertas decisiones sea menos probable haciéndola más costosas, no tiene un análogo en el caso constitucional²⁵. En lugar de esto, está la idea de (iv) hacer que ciertas decisiones sean más *difíciles* de ejecutar de lo que han sido, al requerir mayorías más grandes. Por otra parte, la idea constitucional de (v) *separación de poderes* no tiene un análogo en el caso individual.

Antes de discutir la lógica del compromiso previo constitucional, quiero señalar que la imposición de demoras y supermayorías se encuentra no sólo en los procedimientos de enmienda sino también en el proceso político ordinario. Daré algunos ejemplos más

adelante. No obstante, estos controles en la legislatura no tendrían una función muy restrictiva de no ser porque están protegidos por la constitución. Son restricciones que sólo funcionan porque en sí mismas están incorporadas en restricciones. Si la cláusula constitucional que requiere una mayoría de dos tercios en el Congreso para derogar un veto ejecutivo, pudiera abolirse por una mayoría simple en el Congreso, no tendría mucho sentido²⁶. La constitución polaca actual ofrece algunos ejemplos interesantes. Como un remanente de la anterior constitución comunista, contiene una provisión de que el parlamento puede echar atrás decisiones de la corte constitucional que revocan leyes del parlamento. Aunque la constitución no dice nada sobre la mayoría parlamentaria que se necesita, la ley sobre la corte constitucional específica que se necesita una mayoría de dos tercios. Sin embargo, como la ley puede modificarse por mayoría simple, la supermayoría es esencialmente ficticia. Ningún parlamento puede atar efectivamente a parlamentos futuros mediante la legislación ordinaria²⁷.

En 1992, durante la creación de la "Pequeña Constitución" de Polonia, se observó un ejemplo de tales auto-compromisos ficticios en los que la ficción se hizo muy evidente. En la constitución creada por las Conversaciones de la Mesa Redonda, en 1989, la Sejm (cámara baja) necesitaba una mayoría de dos tercios para derogar un veto del Senado. En su

²⁵ Ver, sin embargo, los comentarios sobre el Banco Central de Noruega (más adelante), para una excepción parcial a esta afirmación.

²⁶ Estoy abstrayendo de los posibles efectos restrictivos de convenciones meta-constitucionales (pie de página 7 previo).

²⁷ J. N. Eule, "Temporal limits on the legislative mandate", en *American Bar Foundation Research Journal*, 1987, pp. 379-459.

propio reglamento interno, la Sejm adoptó también el principio de que requería una mayoría simple para aceptar enmiendas del Senado de la legislación ordinaria, y una mayoría de dos tercios para enmiendas de leyes constitucionales. Esto implicaba que un proyecto enmendado que recibiera menos del 50% (67% en leyes constitucionales) pero más del 33% de los votos en la Sejm, estaba muerto, no pasaba ni la versión enmendada ni la no enmendada. Para superar este problema, se intentaron dos soluciones. En julio de 1992, la Sejm cambió su reglamento interno de tal manera que un proyecto enmendado pasara automáticamente a menos que hubiera en la Sejm una mayoría de dos tercios en contra de la enmienda. Esta solución eliminaba la indeterminación inherente al sistema anterior, pero con el costo de darle poder legislativo decisivo al Senado. La mitad del Senado, junto con un tercio de la Sejm, podía decidir sobre el destino de cualquier ley, incluyendo cambios a la constitución. La segunda solución fue la adoptada en la pequeña constitución, en la que las enmiendas del Senado se aceptan a menos de que sean rechazadas por una mayoría de los diputados de la

Sejm. Para que pasara la pequeña constitución, incluyendo esta provisión, la Sejm primero reformó de nuevo su reglamento interno. El 16 de octubre, los diputados introdujeron una vez más el procedimiento original para las leyes ordinarias, pero decidieron que en el caso de las enmiendas constitucionales sólo habría una votación sobre la adopción de la enmienda de la Sejm. Si la enmienda no lograba obtener dos tercios de los votos, era rechazada, mientras que antes debía tener en su contra dos tercios para ser rechazada. En seguida, la Sejm procedió a votar rechazando las enmiendas del Senado a la pequeña constitución.

Pasión

Se ha dicho que las constituciones son "cadenas con las que los hombres se atan a sí mismos en sus momentos de lucidez para no morir por su propia mano el día de su locura"²⁸, o lazos que Pedro cuando está sobrio impone a Pedro cuando está ebrio²⁹. Los artífices de la Federal Convention y de l'Assamblée Constituante, por ejemplo, se refieren contantemente a la necesidad de contener las pasiones mayoritarias³⁰. Para lograr este obje-

⁽²⁸⁾ John Potter Stockton, citado en Finn, op. cit., p. 5.

⁽²⁹⁾ Holmes, op. cit, p. 176. Ver también un respaldo parcial a esta metáfora en F. Hayek, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago, 1960, p. 180.

⁽³⁰⁾ En Philadelphia encontramos referencias a "la turbulencia y locuras de la democracia" (Randolph: I, p. 51), "la furia de la democracia" (Randolph: I, p. 59), "las pasiones populares [que] se difunden como fuego sin control y se hacen irresistibles" (Hamilton: I, p. 289), "veleidad y pasión" (Madison: I, p. 421), "la turbulencia y violencia de la pasión sin control" (Madison: I, p. 430), y a la "precipitud, volubilidad y excesos de la primera rama" (Gob. Morris: I, p. 512). En París, Lally-Tollendal (8, p. 516) se refiere a que la asamblea ha sido "entraînée par l'éloquence, séduite par des sophismes, égarée par des intrigues, enflammée par des passions qu'on lui fait partager, emportée par des mouvements soudains qu'on lui communique, arrêtée par des terreurs qu'on lui inspire". Otros hablan de "les prestiges de l'éloquence, l'effervescence de l'enthousiasme" (Grégoire: 8, p. 567), "les causes d'erreur, de précipitation ou de séduction oratoire" (Sieyès: 8, p. 597), o sobre "l'erreur, la précipitation, l'ambition" (Robespierre: 9, p. 81).

tivo, fueron adoptados diversos instrumentos. Primero, ambas constituciones contienen un conjunto de derechos individuales (adoptados en el caso norteamericano como las primeras nueve enmiendas) que evitan que una mayoría apasionada adopte medidas antiliberales y tiránicas. En varias constituciones modernas, como vimos, estos derechos son irreformables: imposibles de cambiar, no sólo difíciles de cambiar.

Segundo, ambas constituciones del siglo XVIII incluyen instrumentos de compromiso previo como las demoras y las supermayorías en el proceso legislativo ordinario, respaldadas por demoras y supermayorías en los procedimientos de enmienda constitucional. En ambas asambleas, el bicameralismo se justifica por sus efectos de desaceleración del proceso político,

permitiendo que se enfrién las pasiones y que la razón (o el interés) tome de nuevo el control³¹. Adicionalmente, se suponía de entrada que la cámara alta era menos susceptible a las pasiones³². Para la mayoría de los diputados de l'Assamblée Constituante, el veto real suspensivo era visto, de manera similar, como un dispositivo de demora y enfriamiento –un freno a las mayorías apasionadas. Para los constituyentes norteamericanos, el veto ejecutivo tenía un carácter y una función diferentes. En la constitución de los Estados Unidos se requiere una supermayoría, en lugar de una demora, para derogar el veto. Se pretende que la supermayoría reduzca la probabilidad de leyes insensatas fundamentadas en *intereses permanentes* y no para evitar leyes que pudieran surgir de *pasiones momentáneas*³³. A pesar de

³¹ En París, Mounier observó que la mayoría podría incluso necesitar protección contra su propia tentación de abdicar del poder: "Une seule Assamblée ... pourrait, dans un moment d'enthousiasme, accroître la puissance d'un roi victorieux, ou, dans des circonstances difficiles, établir en faveur du prince une dictature qui deviendrait perpétuelle. Deux Chambres, au contraire, délibérant séparément, assurent la sagesse de leurs résolutions respectives, et rendent au Corps législatif la marche lente et majestueuse don't il ne doit jamais s'écarter". (8, p. 555).

³² Para Madison, "El uso del Senado es contar en sus procedimientos con mayor *frialdad*, con más sistema, y con más sabiduría, que la rama popular" (I, 151; subrayado agregado). Cuando Mounier sugería que aquellos que encontraron que la palabra "Senado" olía demasiado a aristocracia, podrían considerar más aceptable "Chambre des conservateurs" (8, p. 556), también se refería a la naturaleza menos inflamable de la cámara alta y no simplemente a los efectos calmantes del bicameralismo. Los mecanismos diseñados para garantizar una sabiduría o frialdad superiores por parte de los miembros de la cámara alta incluían números más pequeños, mayor permanencia, renovaciones parciales, elecciones indirectas, requerimientos de edad superiores y requisitos de propiedad más restrictivos.

³³ De acuerdo con Madison, "una negativa en el Ejecutivo no es necesariamente por su propia seguridad sino por la seguridad de una minoría en peligro de opresión por parte de una mayoría injusta o interesada" (I, p. 108). El gobernador Morris fue más específico. El 19 de julio de 1787 sostenía que la cámara alta era necesaria como control "a la propensión de la primera rama a legislar demasiado involucrándose en proyectos de papel moneda y expedientes similares" (II, p. 52). Dos días después, citaba los mismos fenómenos –"Emisiones de papel moneda, larguezas para el pueblo– una remisión de deudas y medidas similares" (II, p. 76) –como razones para un fuerte control ejecutivo. Mason, de manera similar, sostenía que "A pesar de las precauciones tomadas en la Constitución de la Legislatura, ésta se asemejaría tanto a aquella de los estados individuales, que debería esperarse con frecuencia la aprobación de leyes injustas y perniciosas. Esta medida restrictiva [el veto ejecutivo] era, por lo tanto, esencialmente necesaria". (II, p. 78).

que existía una suposición generalizada de que los arranques emocionales podrían sacudir a las masas pero no a las élites, éstas debían ejercer su influencia restrictiva en la cámara alta más que como una minoría de la cámara baja (o de ambas cámaras). Aunque las supermayorías legislativas pueden servir como baluarte contra las que podrían llamarse *pasiones permanentes*, como las animosidades étnicas, los fanatismos religiosos o las fuertes ideologías igualitarias, veremos que la idea tiene sus problemas.

Inconsistencia en el tiempo provocada por descuento hiperbólico

En la sección II vimos que muchas constituciones imponen una demora entre la primera propuesta de una enmienda y su adopción final. En la sección III vimos que las demoras pueden servir para superar los problemas asociados con el descuento hiperbólico. No podemos inferir, por supuesto, que las cláusulas de demora existen para evitar las inversiones temporales provocadas por el descuento hiperbólico. Aun después de haber sido identificado y caracterizado por R. H. Strotz en 1955³⁴, este último mecanismo, que yo sepa, nunca ha sido citado como una razón del compromiso previo constitucional. Las demoras han sido introducidas para contener la pasión, no para contrarrestar el descuento hiperbólico. Pero, a pesar de que la idea no puede servir para fines explicativos, podría tener algún valor para fines funcionales y especialmente normativos.

En los Estados Unidos existe hoy una fuerte exigencia no sólo de un

presupuesto balanceado sino de una enmienda constitucional de balance de presupuesto. No es un debate que yo conozca bien, pero sospecho que el principal argumento para la enmienda es que, sin la constitucionalización de este objetivo, el Congreso no podrá resistir a los muchos grupos de interés que llevan a cabo su cabildeo en busca de gasto en tal o cual actividad. No obstante, es al menos concebible que el Congreso (esto es, los representantes individuales) también adolece de la tendencia a procrastinar que es inherente al descuento hiperbólico. Debido a la preeminencia del presente sobre cualquier fecha futura, el Congreso, como San Agustín, se dirá que balancear el presupuesto es una buena idea, en el futuro. Pero cuando llega el futuro, siempre lo hace en forma de un presente nuevo al que se aplica el mismo razonamiento. La enmienda de balance de presupuesto podría superar esta procrastinación. Para que se adopte la enmienda, sin embargo, es posible que se tenga que estipular que sólo entrará a operar en el Congreso siguiente o incluso en un futuro más distante.

La idea de la demora, de hecho, cumple aquí dos funciones. Una vez se adopta la enmienda, la demora entre la *propuesta* y la *adopción* la protegerá de ser abolida. Para que se adopte, es posible que haya que imponer una demora artificial entre la *adopción* y la *implementación*. Esta última idea podría defenderse en otros terrenos. Un problema que ha azotado a la mayor parte de la legislación constitucional, ya sea en su etapa fundacional o en un proceso de enmienda, es el de que los constituyentes se en-

³⁴ R. H. Strotz, "Myopia and inconsistency in dynamic utility maximization", en *Review of Economic Studies*, No. 23, 1955-56, pp. 165-180.

cuentran invariablemente en un conflicto. Por una parte, la misma naturaleza de una constitución requiere que ellos legislen según el interés de todos y para un futuro indefinido. Por otro lado, también tienen motivos partidistas a corto plazo que les imponen sus electores. Estos últimos motivos serían considerablemente menos importantes si la legislación tuviera lugar bajo un velo artificial de ignorancia creado por un requisito de que las decisiones no entrarán en vigor hasta, digamos, diez años después. Obviamente, la idea es utópica y probablemente indeseable por otras razones. Las exigencias de creación o revisión constitucional tienden a surgir en momentos de crisis en los que la espera es un lujo que no se puede pagar.

Inconsistencia en el tiempo provocada por interacción estratégica

En años recientes ha emergido una especie de consenso sobre la necesidad de un banco central independiente³⁵. Aunque la independencia usualmente se provee por estatuto, al menos un país (la República Checa) ha elegido consignarla en la constitución. En otro país (Noruega), la regulación estatutaria permite que el gobierno instruya al Banco, pero requiere que el parlamento sea informado de esto. El requerimiento fue incluido para elevar los costos políticos de la intervención gubernamental en lugar de hacerla más difícil o demorada como en el caso usual. Aunque no hace parte de la constitu-

ción, sí estaba pensado como un instrumento de compromiso previo cuasi-constitucional. En otros países, una convención tácita puede proteger el banco de la intervención política.

El argumento estándar es que un banco central independiente es un instrumento de compromiso previo para superar la inconsistencia en el tiempo provocada por la interacción estratégica. Me concentraré aquí en la versión del argumento en la que los jugadores principales son el Ejecutivo y la central sindical. Supongamos que el Ejecutivo puede establecer la tasa de expansión monetaria y, por ende, de inflación. Se ocupa tanto de la tasa de inflación como del nivel de empleo. Supongo por ahora que estas preocupaciones se derivan de su concepción del interés público y no de motivos partidistas o electorales. El sindicato sólo se preocupa por el salario real de sus miembros, que es una función del salario nominal y de la tasa de inflación. Primero, los sindicatos y empleadores negocian sobre los salarios nominales, dadas sus expectativas sobre la tasa de inflación. Luego, el gobierno establece la tasa de expansión monetaria y, por lo tanto, de inflación.

Supongamos además que el gobierno (i) anuncia que seguirá una política de cero inflación, (ii) el sindicato y los empleadores creen en el anuncio y acuerdan un salario nominal de acuerdo con él, y (iii) el gobierno se apega a la política anunciada. La tasa de desempleo producida por consiguiente se denomina "tasa natural de desempleo". Por varias razones,

³⁵ Ver especialmente A. Cukierman, *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge, 1992, fuente principal de lo que sigue. El argumento clave fue presentado por primera vez por F. Kydland y E. Prescott, "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans", en *Journal of Political Economy*, No. 85, 1977, pp. 473-491.

el gobierno puede creer que esta tasa es demasiado alta. Suponiendo (i) y (ii), el gobierno puede decidir entonces generar empleo expandiendo la oferta de dinero, lo que puede llevar a salarios reales menores y mayor empleo. Sin embargo, si el sindicato y los empleadores conocen el objetivo del gobierno, esta política no funcionará. A la expectativa de que el gobierno usará su control discrecional sobre la política monetaria para crear más empleos, aquellos ajustarán el salario nominal en un nivel superior para contrarrestar la inflación. Específicamente, fijarán un salario nominal esperando que el gobierno fije la tasa de inflación que sea óptima, dados el salario nominal y sus objetivos. La inflación real y la inflación esperada serán iguales, y la acción del banco central no tendrá efecto sobre el empleo. La tasa de inflación, no obstante, es positiva, en detrimento de todos.

Para el gobierno, lo mejor sería hacer un anuncio creíble de inflación cero y luego proceder a inflar; la segunda mejor opción sería hacer un anuncio creíble de inflación cero y luego no proceder a inflar; lo peor es un anuncio creíble, por autocumplido, de una tasa de inflación positiva. Ya que un anuncio de inflación cero nunca es creíble, el gobierno está atascado en el peor escenario. La misma conclusión se obtiene si se examinan otras razones por las cuales el gobierno podría querer expandir la oferta de dinero, como el deseo de ingresos o el deseo de reducir el déficit en la balanza de pagos.

Si los constituyentes o legisladores logran comprender este predicamento, pueden responder mediante una política de compromiso previo que puede adoptar dos formas. Por una parte, pueden optar por reglas en vez de la discrecionalidad y escribir normas monetarias específicas directamente en la constitución. Esta opción, no obstante, es indeseable o no

factible. Una simple regla mecánica, como el crecimiento cero de la oferta de dinero, aunque sea factible, proveería muy poca flexibilidad para ajustarse a eventos futuros. Inversamente, una regla que tratara de especificar respuestas óptimas a todas las contingencias sería imposible de compleja. Por otra parte, pueden encomendarle la discrecionalidad a un banco central independiente en lugar del ejecutivo. Para aumentar la independencia de la dirección del banco y la probabilidad de que ésta tomará las decisiones correctas, se han adoptado algunas medidas. En países con Ejecutivo dual, la dirección del banco puede ser nombrada por el presidente y no por el gabinete o el parlamento, sobre el supuesto de que ésta probablemente será más conservadora que activista, esto es, pondrá más el énfasis en la estabilidad de precios que en el empleo. La constitución también puede prohibirle explícitamente al ejecutivo intervenir en el banco. Aun más, es posible constitucionalizar la estabilidad de precios como objetivo del banco. En el espíritu de Schelling, uno puede también tratar de fortalecer el banco despojándolo de algunos de sus poderes. Así, para proteger al banco de la presión informal por parte del Ejecutivo, es posible prohibirle explícitamente emprender la financiación del déficit.

La creación de bancos centrales independientes ilustra la idea de la *separación de poderes como un instrumento de compromiso previo*. La separación de poderes, naturalmente, puede servir también a otros propósitos. Puede garantizar la especialización funcional y evitar que una rama del gobierno interfiera indebidamente en las funciones de las demás. Un ejemplo de esta última idea es la asignación al azar de jueces a los casos, para evitar que el ministro de justicia seleccione jueces "confiables" para casos "delicados". Como lo muestra este ejemplo, la

separación de poderes puede servir para proteger el interés público de la interferencia partidista. Un argumento similar puede usarse de hecho para tener un banco central independiente. Si el Ejecutivo tiene control directo sobre la política monetaria, puede usar tal instrumento para mejorar sus posibilidades de reelección en lugar de atender el interés público. Pero el argumento anterior muestra que la independencia puede ser necesaria incluso si el Ejecutivo sólo actúa motivado por consideraciones de interés público.

Eficiencia

Además de los motivos que vienen del caso individual, el compromiso previo constitucional tiene algunas razones que son específicas para tal caso. En particular, el uso de supermayorías puede justificarse mediante consideraciones de eficiencia –y de valores estrechamente relacionados con ésta tales como la estabilidad y la consistencia agregada– que no tienen un equivalente en el caso individual. Creo, de hecho, que tales argumentos para las supermayorías son más fuertes –al menos en el sentido funcional, si no necesariamente en el explicativo– que aquellos relacionados con la protección de las minorías. Las minorías étnicas, religiosas, lingüísticas y otras, parecerían merecer absoluta protección bajo la forma de provisiones no reformables, más que la protección más débil que ofrecen las supermayorías.

La estabilidad es un valor en sí mismo. Dentro de ciertos límites, es más importante tener *alguna* constitu-

ción que no esté a merced de las mayorías fluctuantes que no tener ninguna constitución en particular. La planeación y la inversión por parte de los individuos tendrá un horizonte temporal más largo y dará más frutos si pueden estar razonablemente seguros de que se mantendrán ciertos derechos básicos. Los partidos políticos pueden también operar con mayor eficiencia si pueden suponer que hay un marco de elecciones e instituciones dado. Por supuesto, uno podría negar que lo que es bueno para los partidos políticos existentes es también bueno para la sociedad. En Estados Unidos, por ejemplo, un remezón profundo del sistema político podría permitir la emergencia de nuevas fuerzas políticas y el aumento de la participación política por encima de su triste nivel. Aunque esto puede ser cierto, no hay razón para creer que un sistema en *constante* cambio tendría estos efectos benéficos. Probablemente, en mi opinión, induciría a la fatiga y a la anarquía.

Richard Posner ha observado que las supermayorías también son útiles para reducir los costos de transacción. Las votaciones de mayoría simple tienden a estimular la búsqueda de ganancias. Si la votación de una mayoría simple pudiera cambiar la forma básica de gobierno o expropiar la riqueza de una minoría, se dedicarían enormes recursos a buscar y a resistir dicha legislación⁵⁶. Nótese que esta afirmación sugiere o presupone que existe una diferencia sistemática y sustancial en el potencial de búsqueda de la ganancia entre los asuntos constitucionales y aquellos que son materia de legislación ordinaria. Que

⁵⁶ R. Posner, "The constitution as an economic document", en *George Washington Law Review*, No. 56, 1987, p. 9.

yo sepa, esta afirmación no puede probarse. En cualquier caso, parece claro que, si es válida, la afirmación pertenece al modo funcional de análisis, más que al modo explicativo. Esto es aun más cierto para el siguiente argumento a favor de la eficiencia.

Sabemos, por la paradoja de Condorcet y por el teorema de Arrow, que con una votación por mayoría simple pueden surgir mayorías cíclicas. Esta *inconsistencia agregada*, aunque es diferente de la inconsistencia en el tiempo, no es menos indeseable por sus efectos subversivos sobre la estabilidad. Se ha demostrado que si imponemos unas restricciones relativamente débiles a las combinaciones admisibles de preferencias individuales, una regla de mayoría del 64% garantiza que las preferencias sociales nunca serán cíclicas³⁷. Podrían, sin embargo, ser incompletas en muchos casos, si ninguna propuesta puede lograr la mayoría requerida³⁸. En la legislación ordinaria *in statu quo* -v.g. la votación del presupuesto anual-, este problema sería muy grave. En el contexto constitucional, con un *statu quo* bien definido, la incompletitud es menos problemática.

En resumen, hemos visto que en el contexto constitucional, el compromiso previo sirve para contrarrestar la pasión, la inconsistencia en el tiempo (ambas formas), y la ineficiencia. De éstas, todas con excepción de la última tienen analogías individuales. Los principales instrumentos usados para lograr tales objetivos son las demoras, las supermayorías (un caso limitante

de éstas son las provisiones constitucionales no reformables) y la separación de poderes. De estos, sólo las demoras tienen una analogía en el caso individual.

V. OBSTÁCULOS Y OBJECIONES A LOS COMPROMISOS PREVIOS

El compromiso previo, aun cuando es deseable, puede no ser factible; cuando es factible, puede no ser deseable. Ilustraré tales proposiciones con ejemplos del compromiso previo individual y constitucional.

El caso individual

El compromiso previo requiere una tecnología apropiada. Involucra una acción individual sobre el entorno externo de tal manera que a su vez éste restrinja las acciones futuras del individuo. El entorno relevante puede consistir en otras personas y sus acciones, pero también puede ser un simple objeto o sistema físico como el *Antabuse*³⁹ o un seguro con un dispositivo de demora. La confianza en una tecnología da lugar a varios problemas. En primer lugar, puede no existir ninguna tecnología con las propiedades requeridas. Las personas que se enfurecen con facilidad podrían decidir establecer un compromiso previo contra esta tendencia, pero no es claro qué podría funcionar para este efecto. No pueden mantenerse apartadas de todas las situaciones que podrían provocarlas. Tampoco ayuda definir fuertes incentivos adicionales

⁽³⁷⁾ A. Caplin y B. Nalebuff, "On 64% majority rule", en *Econometrica*, No. 56, 1988, pp. 787-814.

⁽³⁸⁾ Debo esta observación a Aanund Hylland.

⁽³⁹⁾ El *Antabuse* es una droga que se utiliza en el tratamiento del alcoholismo. A grandes rasgos, produce serios malestares cuando se consume alcohol luego de su uso, (N. de los T.).

que podrían contrarrestar la emoción. Como se ha mostrado en trabajos neurofisiológicos recientes, algunas reacciones emocionales no pasan por la parte pensante del cerebro⁴⁰.

En segundo lugar, aun si existe una tecnología de compromiso previo que sí funcione, al menos con alguna probabilidad, su uso podría implicar costos mayores que los beneficios esperados. En términos de la figura 1, un agente racional no se comprometerá previamente si los costos de hacerlo exceden la diferencia (señalada con una línea gruesa en la figura 1) entre el valor presente de la recompensa mayor y aquél de la recompensa menor. En términos de la figura 2, consideremos primero el caso de las amenazas. Eva no elegirá comprometerse previamente si los costos de hacerlo exceden (a-c). Consideremos en seguida el caso de las promesas, en el que ambas partes ganarían con el compromiso previo de Eva, siendo la ganancia de Adán 1 y la de Eva (a-d). Si Eva asume todo el costo x del compromiso previo y $(a-d) < x < (a-d+1)$, no se comprometerá previamente. El compromiso previo, aunque beneficioso en el conjunto, es irracional individualmente. Si Adán contribuye a que el compromiso previo le convenga a ella, Eva simplemente se apoderará del dinero y evitará comprometerse previamente. Cualquier promesa por parte de Adán de contribuir *después* de que Eva cumpla su promesa no sería creíble -a menos de que él pueda apelar a una tecnología de compromiso previo suficientemente barata.

En tercer lugar, un agente racional podría abstenerse de un compromiso

previo si el instrumento involucrado es demasiado rígido. Consideremos a una persona que contempla un tratamiento hospitalario voluntario pero irreversible para un problema de drogas. Puede decidir libremente someterse o no al tratamiento, pero una vez haya entrado no puede salir antes de tres semanas. (Esta opción existía en Noruega). Si la persona cree que podrían surgir problemas urgentes en su trabajo durante este período, quizás no quiera correr el riesgo de no poder enfrentarlos, sabiendo que el cínico personal del hospital será sordo a sus súplicas de que *ésta* es una excepción genuina y no una excusa para consentir su hábito.

El caso constitucional

Un dictador, no menos que un gobierno democrático, podría querer atarse a sí mismo mediante una constitución. Podría, por ejemplo, tener la intención de comprometerse previamente a una política, por un término fijo, que creara un ambiente conducente al crecimiento económico sostenido. Un ejemplo es el de China en los ochenta. Cuando la agricultura china fue liberalizada y se permitió el desarrollo de la propiedad privada de la tierra, los agricultores no podían saber si este estado duraría y si se les permitiría conservar sus ganancias. En consecuencia, se acortó su horizonte temporal y con frecuencia prefirieron usar sus ganancias para consumo suntuario en lugar de reinvertirlos en la agricultura. Los líderes chinos quizás hayan querido comprometerse previamente a una política de no intervención, pero no había forma de

⁽⁴⁰⁾ Notablemente el trabajo de Joseph le Doux, como se resume en D. Goleman, *Emotional Intelligence*, Bantam, Nueva York, 1995.

hacer creíble tal compromiso. Dado que tenían todo el poder, eran incapaces de *inhabilitarse a sí mismos para interferir*⁴¹. Como se anotó antes, el compromiso previo efectivo puede requerir una separación de poderes que por definición no puede obtenerse en una dictadura⁴².

Supongamos, sin embargo, que existe la tecnología. Aunque, como se anotó antes, el problema de los costos excesivos no surge en este caso, la asamblea constituyente podría aún evitar ciertos actos de compromiso previo debido a los peligros de la rigidez excesiva. Como dicen los abogados constitucionalistas, la constitución no es un pacto suicida⁴³. En la Convención Federal de Philadelphia, por ejemplo, George Madison observaba que

Aunque le tenía un odio mortal al papel moneda, como no podía prever todas las emergencias, no estaba dispuesto a atar las manos de la Legislatura. Observó que la última guerra podría no haberse llevado a cabo si hubiera existido tal prohibición⁴⁴.

De manera similar, cuando en 1946 el parlamento italiano decidió en contra

de constitucionalizar la estabilidad de la moneda, una de las objeciones se refería a la necesidad de que el gobierno estuviera en libertad de actuar en tiempo de guerra⁴⁵.

En tiempos de guerra, apelar a poderes de emergencia enumerados en muchas constituciones puede ser suficiente para evitar que se lleve a cabo el pacto suicida. Es posible imaginar, sin embargo, golpes repentinos a la economía que no son emergencias en este sentido y no obstante son lo suficientemente grandes para que una adhesión rígida a una política monetaria tenga un impacto desastroso sobre el empleo. Como se anotó antes, la sociedad puede estar en una mejor situación teniendo una política monetaria encomendada a la discrecionalidad de la dirección de un banco central la cual, aunque se ocupe principalmente de la estabilidad de precios, también tenga algún juego en materia de empleo. La constitución podría restringirla al poner énfasis en el objetivo de la estabilidad de precios, pero no hasta el punto de con-

⁴¹ Elster, *Solomonic...*, p. 199.

⁴² Ésta es también una parte central de la historia narrada por Douglass North y Barry Weingast ("Constitutions and commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England", en *Journal of Economic History*, No. 49, 1989, pp. 803-832), en su reconstrucción de la economía política inglesa del siglo XVII. Después de la gloriosa revolución, la "amenaza de remoción [que fue hecha creíble por la Revolución de 1648] limitó la capacidad de la Corona para ignorar" al parlamento (p. 817). Al mismo tiempo, "la creación de un aparato judicial políticamente independiente expandió enormemente la capacidad del gobierno para prometer el cumplimiento de sus acuerdos, esto es, para atarse a sí mismo" (p. 819). Finalmente, "al crear un equilibrio entre el Parlamento y la monarquía -en lugar de eliminar a esta última como ocurrió luego de la Guerra Civil- los intereses parlamentarios garantizaron límites sobre sus propias tendencias hacia la acción arbitraria" (p. 829). La afirmación final es similar a la de Lally-Tolendal citada en la nota 6, y puede estar abierta a objeciones similares.

⁴³ Paráfrasis del salvamento del Juez Robert Jackson en *Terminiello vs. City of Chicago*, 337 U.S. 1, 37 (1949).

⁴⁴ I, p. 309.

⁴⁵ F. Spinelli y D. Masciandaro, "Towards monetary constitutionalism in Italy", en *Constitutional Political Economy*, No. 4, 1995, p. 217.

vertirla en mera ejecutora de una política preestablecida. Pero, una vez más, existe un riesgo: la dirección del banco podría llegar a tener principios inesperada y desastrosamente rígidos, o tal vez estar más preocupada por su reputación entre otras direcciones de bancos centrales que por el bienestar de la sociedad. Un remedio contra este peligro podría ser una disposición constitucional que permita que una supermayoría en la legislatura deponga a la dirección del banco. La separación de poderes utilizada como instrumento de compromiso previo requiere ser aumentada mediante controles y equilibrios.

Surge un problema diferente cuando la necesidad de compromiso previo entra en conflicto con el deseo de compromiso previo. Por una parte, uno puede estar de acuerdo con Cass Sunstein en que "las provisiones constitucionales deberían estar diseñadas para enfrentar precisamente aquellos aspectos de la cultura y tradición de un país que tienden a producir daño en sus procesos políticos"⁴⁶, como el prejuicio étnico o religioso. Por otra parte, tales provisiones tienen pocas posibilidades de adoptarse, debido precisamente a que la cultura y la tradición operan contra ellas. Como lo observaron Przeworski y Limongi, "los abogados del compromiso [...] no consideran los procesos políticos mediante los cuales se esta-

blecen tales compromisos"⁴⁷. Dados los fuertes sentimientos contra los turcos que hay en Bulgaria, por ejemplo, sería en realidad deseable tener escrita en la constitución una fuerte protección a las minorías étnicas. No obstante, dado que la mayoría en la asamblea constituyente también alberga dichos sentimientos, la constitución búlgara de 1991 contiene la más débil protección de los derechos de las minorías que existe entre las nuevas constituciones de Europa del Este. Uno puede esperar que los artífices de la constitución se comprometan previamente contra pasiones repentinas, pero no contra pasiones e intereses permanentes.

El hecho de que la constitución búlgara sí asegure cierta protección para los derechos de las minorías se debe en gran parte a la presión del Consejo de Europa. Agentes externos con capacidad de influencia sobre el proceso de creación de las constituciones pueden, en efecto, tratar de proteger a un país de sí mismo. En la confección de la constitución de Alemania Occidental de 1949, por ejemplo, las potencias occidentales de ocupación trataron de forzar en el país una estructura descentralizada que evitaría la reemergencia del nacionalismo alemán⁴⁸. Con mayor drasticidad aun, la constitución japonesa de 1946 fue escrita en su totalidad por las fuerzas de ocupación norteameri-

⁽⁴⁶⁾ C. Sunstein, "Constitutionalism, prosperity, democracy", en *Constitutional Political Economy*, No. 2, 1991, p. 385.

⁽⁴⁷⁾ A. Przeworski y F. Limongi, "Political regimes and economic growth", en *Journal of Economic Perspectives*, No. 7, 1993, p. 66. Existen argumentos similares en F. Gunter, "Thomas Jefferson on the repudiation of public debt", en *Constitutional Political Economy*, No. 2, 1991, p. 285; y Posner op. cit., p. 10.

⁽⁴⁸⁾ J. F. Golay, *The Founding of the Federal Republic of Germany*, University of Chicago Press, Chicago, 1958, p. 5.

canas. De manera similar, una minoría que haga una constitución puede tratar de proteger a la mayoría de los intereses y pasiones permanentes que animan a esta última. Esta fue una autointerpretación dominante entre los constituyentes norteamericanos, aunque ésta debe enfrentarse a la opinión alternativa de que la minoría simplemente se estaba protegiendo de la mayoría. Sin embargo, éstos no son casos de *auto-compromiso*. Son más bien ejemplos de la tendencia perenne de los políticos a tratar de abrirse paso atando a los demás, independientemente de que resulten beneficiados quienes quedan atados.

No obstante, no puedo coincidir con Przeworski y Limongi cuando aducen este argumento en contra del compromiso previo, en general, y en contra del compromiso previo discrecional, en particular. Ellos sostienen que "las mismas fuerzas que empujan al estado a intervenciones discretionales subóptimas, también empujan al estado a un compromiso subóptimo". Pero esto no puede ser correcto: como hemos visto, un estado puede ser "empujado" a intervenciones discretionales subóptimas incluso cuando quienes confeccionan políticas están preocupados exclusivamente por el bienestar de la sociedad. Por cierto, las intervenciones discretionales, tales como subsidios a industrias en problemas, son con frecuencia resultado de presiones políticas e intenciones de reelección. Sin embargo, esta situación no es necesaria para que se produzca un resultado subóptimo. La falta de tecnología para crear un compromiso vinculante creíble puede arrojar el mismo resultado.

VI. CONCLUSIÓN

El compromiso previo es una instancia de la idea general de que menos puede ser más. Al atarse uno sus propias manos o quemar sus propios

puentes, es posible lograr un mejor resultado, juzgado según los propios estándares, que si uno tiene total libertad de acción. Otra instancia de la misma idea es que la ignorancia puede ser la dicha. Saber más puede empeorar, en lugar de mejorar, las cosas. Por supuesto, uno no puede normalmente descartar información que se tenga, pero es posible abstenerse de adquirir información que podría provocar sufrimiento sin sentido o llevarlo a uno a actuar de forma indeseable.

Estos dos mecanismos puede interactuar. Así, hace algunos años, había voces en el gobierno noruego que se oponían a la exploración de petróleo al norte de los 62 grados de latitud. En contra de aquellos que sostenían que eso no podía causar daño alguno y podría ser útil para saber si había o no petróleo en dicha región, tales críticos replicaban que si se hallaba petróleo ahí, sería una presión irresistible sobre los políticos para que empezaran inmediatamente la explotación. Los críticos fueron vencidos, y demostraron estar en lo cierto. Posteriormente, uno de los partidos políticos noruegos propuso una enmienda constitucional para garantizar que los ingresos por el petróleo por encima de cierto nivel fueran reservados para el pago futuro de las pensiones. Una vez más, quienes pretendían el compromiso previo fueron derrotados. Su motivo proclamado, claro, era garantizar el bienestar de las generaciones futuras. Un motivo más importante fue hacer una oferta por los votos de los de mayor edad.

Como lo muestra este último episodio, las demandas de compromiso previo no tienen que representar un deseo tan loable como proteger a la sociedad de sí misma. De hecho, la sociedad no es un actor unitario que pueda comprometerse previamente a sí "mismo". Tampoco un individuo es un actor unitario en el sentido pleno

del término. En efecto, muchos actos individuales de compromiso previo se llevan a cabo debido a que el individuo está en cierto sentido dividido, y una parte del ser quiere protegerse de otra. Aun cuando el individuo no es unitario, hay una parte que gobierna y que puede comprometerse en una planeación a largo plazo para restringir las tendencias a la acción miope de las otras partes. La razón por la que las sociedades no son unitarias es muy diferente. Están conformadas por muchos individuos, ninguno de los cuales, o ningún subconjunto de los cuales, es el que "gobierna". En los siglos anteriores, la élite educada tendía a pensarse como gobernante, asumiendo la tarea de restringir y refrenar las pasiones de la mayoría. En las sociedades contemporáneas, esta analogía del compromiso individual ha

perdido cualquier fuerza que hubiera podido tener.

Una vez que las líneas divisorias dentro de la sociedad se ven horizontales y no verticales, la idea del compromiso previo constitucional aparece bajo una luz diferente. Ningún grupo tiene un derecho inherente a representar el interés a largo plazo de todos. Los reclamos manifiestos en este sentido son usualmente oportunistas e hipócritas. La implicación es que el motivo más importante que hay tras el compromiso previo individual -restringir la pasión y el impulso- es el menos importante del compromiso previo constitucional. La necesidad de estabilidad es una consideración primordial. La necesidad de vencer la inconsistencia en el tiempo, aunque secundaria, puede ser también una consideración importante.

