
LIBERTAD Y LEVIATAN

Friedrich A. Hayek

*El Ideal Democrático
y la Contención del Poder*

Karl Brunner

*Reflexiones sobre la Economía
Política del Gobierno*

Arturo Fontaine Aldunate

Más allá del Leviatán

Hernán Cortés Douglas

*Principios para un Gobierno
Constitucional*

Milton Friedman

La Corriente se Revierte

Gordon Tullock

Imperialismo Económico

James Buchanan

*De las Preferencias Privadas
a una Filosofía del Sector Público*

El Ideal Democrático y la Contención del Poder

Friedrich A. Hayek*

**Premio Nobel de Economía, 1974. Profesor distinguido de la Universidad de Freiburg (Alemania). Fundador de la Sociedad Mont Pelerin. Doctorado en Derecho y Doctorado en Ciencias Políticas, (Universidad de Viena); Doctor en Economía, Escuela de Economía de Londres. Doctor Honorario de las Universidades de Salzburgo, Rikkyo, Santa María. Miembro de la Academia Británica. Autor de 14 libros y más de 140 artículos.*

I. La pérdida del ideal democrático

Friedrich A. Hayek

*An nescis, mi fili, quantilla
prudentia regitur orbis?*

Axel Oxenstjerna (1648)*

La pérdida del ideal democrático

Ya no es posible ignorar el hecho que cada vez más personas reflexivas y bien intencionadas están, lentamente, perdiendo su fe en lo que alguna vez fue para ellos el ideal inspirador de la democracia.

Esto sucede al mismo tiempo —y quizás en parte como consecuencia de— que se extiende constantemente el campo de aplicación de los principios de la democracia. Estas dudas crecientes no están confinadas a los abusos obvios de un ideal político: tienen relación con su misma esencia. La mayoría de aquellos a los que preocupa la pérdida de fe en una esperanza que por tanto tiempo los guió, sabiamente tienen sus bocas cerradas. Pero la alarma que produce esta situación me exige hablar.

Me parece que la desilusión que tantos experimentan no se debe a la falla del principio democrático como tal, sino a que nuestro uso de él ha sido erróneo. Como estoy ansioso de rescatar al verdadero ideal de la mala reputación en la que está cayendo, intento encontrar el error que cometimos y cómo evitar las desgraciadas consecuencias del proceso democrático que hemos observado.

*Conde Axel Oxenstjerna (1583-1654) en una carta a su hijo en 1648: "¿No sabes tú, hijo mío, con cuán poca sabiduría es gobernado el mundo?" Tiempo atrás he publicado el argumento principal de este capítulo. Por ello, inserto este breve resumen que es una versión ligeramente revisada de un esbozo publicado en *Encounter* de marzo de 1978.

Para evitar desilusiones, por supuesto, cualquier ideal debe ser enfocado con un espíritu sereno. No debemos olvidar en el caso particular de la democracia, que la palabra sólo se refiere a un método especial de Gobierno. Originalmente, no se refirió más que a un cierto procedimiento para llegar a decisiones políticas; y 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.

Una democracia de "negociación"

Con todo, no es difícil ver por qué el resultado del proceso democrático, en su forma actual, ha de desilusionar amargamente a aquéllos que creyeron en el principio según el cual el gobierno debiera estar guiado por la opinión de la mayoría.

Aún cuando hay algunos que sostienen que esto corresponde a lo que ahora sucede, es tan obvio que ello no es cierto que ya no engaña a las personas observadoras. De hecho, nunca en la historia estuvieron los gobiernos tan presionados por la necesidad de satisfacer los deseos particulares de numerosos intereses especiales, como lo están hoy en día. Quienes critican la democracia actual la califican de "democracia de masas". Pero si los gobiernos democráticos estuvieran realmente limitados a lo que las masas acuerdan, habría poco que objetar. La causa de las quejas no es que los gobiernos estén al servicio de una opinión aceptada por la mayoría, sino que éstos están destinados a satisfacer intereses distintos de un conglomerado de numerosos grupos. Al menos es concebible, aunque improbable, que un gobierno autocrático ejerza la autorestricción; pero un gobierno democrático ilimitado simplemente no lo puede hacer. Si sus poderes no son limitados, simplemente no puede restringir su acción al acatamiento de las opiniones acordadas por la mayoría del electorado. Estará forzado a reunir una mayoría y mantenerla, para lo cual deberá satisfacer las peticiones de una cantidad de intereses especiales, cada uno de los cuales aceptará los beneficios especiales otorgados a otros grupos sólo al precio de que sus propios intereses sean igualmente considerados. Tal democracia de negociación no tiene relación alguna con los conceptos usados para justificar el principio de democracia.

El juego de los intereses de grupo

Cuando hablo de la necesidad de limitar el gobierno democrático o más brevemente de una democracia limitada, no me

refiero, desde luego, a limitar únicamente aquella actividad de gobierno que se conduce democráticamente: digo que *todo* el gobierno, especialmente si es democrático, debería estar limitado. La razón es que el gobierno democrático, si es nominalmente omnipotente, como resultado de sus poderes ilimitados, se convierte en excesivamente débil por el juego de todos los diferentes intereses que debe satisfacer para asegurar el apoyo de la mayoría.

¿Cómo se ha desarrollado esta situación?

Por dos siglos, desde el fin de la monarquía absoluta, hasta el surgimiento de la democracia ilimitada, el gran propósito del gobierno constitucional ha sido limitar todos los poderes gubernamentales. Los principios más destacados que se establecieron gradualmente para prevenir todo ejercicio arbitrario de poder, fueron la separación de poderes, la regla o soberanía de la ley, el gobierno bajo la ley, la distinción entre ley pública y privada, y las reglas del procedimiento judicial. Todos ellos estaban destinados a definir y limitar las condiciones bajo las cuales era admisible la coerción sobre los individuos. Se pensaba que la coerción era justificada sólo por el interés general. Sólo la coerción acorde con reglas uniformes, igualmente aplicables a todos, se justificaba en pro del interés general.

Cuando se comenzó a creer que el control democrático del gobierno hacía innecesario cualquier otro tipo de resguardo en contra del uso arbitrario del poder, todos estos grandes principios liberales fueron relegados a un segundo plano y algo olvidados. No fue tanto que los viejos principios hayan sido olvidados, como que se despojó de significado a sus expresiones verbales tradicionales mediante el cambio gradual de las palabras claves usadas en ellos. El más importante de los términos cruciales cuya transformación llevó a cambiar el sentido de la fórmula clásica de la constitución liberal, fue la palabra "ley"; todos los viejos principios perdieron su significado cuando se alteró el contenido de este término.

Leyes versus directrices

Para los fundadores del constitucionalismo, el término "ley" tuvo un significado muy preciso y limitado. Solamente si se limitaba al gobierno por la ley se lograba la protección de la libertad individual. Los filósofos del derecho en el siglo diecinueve la definieron finalmente como las reglas que regulan la conducta de las personas respecto a los demás, aplicables a un número desconocido de casos en el futuro y que contiene prohibiciones que

delimitan (pero, por supuesto, no especifican) las fronteras de la soberanía de las personas y los grupos organizados. Después de largas discusiones, en las cuales particularmente los jurisconsultos alemanes elaboraron finalmente esta definición de lo que ellos llamaron "ley en el sentido material", repentinamente se le abandonó, por una objeción que ahora debe parecer casi cómica. Bajo esta definición las reglas de una constitución no serían ley en el sentido material.

Las reglas de una constitución no son, por supuesto, reglas de conducta sino que reglas para la organización del gobierno, y como todo derecho público están propensas a cambiar frecuentemente, mientras que el derecho privado (y criminal) puede permanecer.

La ley estaba destinada a prevenir la conducta injusta. Justicia referida a principios igualmente aplicables a todos, en contraste con cualquier mandato o privilegio específico que afectara a un individuo o grupos particulares. Pero ¿quién cree aún hoy en día, como lo hacía James Madison hace doscientos años, que la Cámara de Representantes estaría incapacitada para dictar "leyes que no tendrán efecto sobre ellos mismos y sus amigos, pero sí lo tendrán sobre la gran masa de la sociedad"?. Lo que sucedió con la aparente victoria del ideal democrático fue que el poder de dictar leyes y el poder gubernamental de promulgar directrices se depositaron en las manos de las mismas asambleas. Su efecto fue, necesariamente, que la autoridad suprema de gobierno tuvo la libertad de dictar cualquier ley que la ayudase a alcanzar los propósitos particulares del momento. Pero ello necesariamente significó el fin del principio de gobierno *bajo* la ley. Si bien era suficientemente razonable exigir que no sólo la legislación misma sino que también las medidas gubernamentales debieran ser determinadas por el procedimiento democrático, poner ambos poderes en las manos de la misma asamblea (o asambleas) significa, en efecto, volver al gobierno ilimitado.

También invalidó la creencia original que una democracia, por el deber de obedecer a la mayoría, sólo podría hacer lo que era de interés general. Esto habría sido cierto con un cuerpo legislativo que pudiera aprobar solamente leyes *generales* o decidir sobre asuntos que sean verdaderamente de interés *general*. Pero esto no sólo *no* es cierto, sino que es completamente *imposible* para una asamblea que tiene poderes ilimitados y debe usarlos para comprar los votos de intereses particulares, incluyendo los de algunos pequeños grupos o incluso de individuos poderosos. Tal cuerpo legislativo, que no debe su autoridad al hecho de demostrar su

creencia en la justicia de sus decisiones, sometiéndose a sí mismo a reglas generales, está constantemente bajo la necesidad de recompensar el apoyo de los diferentes grupos concediendo ventajas especiales. Las "necesidades políticas" de la democracia contemporánea están lejos de ser todas ellas demandadas por la mayoría.

Leyes y el gobierno arbitrario

El resultado de esta evolución no fue sólo que el gobierno ya no estaba más bajo la ley. También dio lugar a que el concepto mismo de ley perdiera su significado. El llamado poder legislativo ya no estuvo limitado (como John Locke había pensado que debería estar) a la aprobación de leyes, en el sentido de reglas generales. *Todo* lo que resolviera el "poder legislativo" pasó a ser llamado "ley", y ya no fue llamado poder legislativo porque dictara leyes, sino que "leyes" empezó a ser el nombre para cualquier cosa que emanara del "poder legislativo". El reverenciado término "ley" perdió así todo su antiguo sentido, y se convirtió en nombre para los mandatos de aquello que los padres del constitucionalismo habrían llamado un gobierno arbitrario. La principal preocupación del poder legislativo llegó a ser gobernar y la legislación se subordinó a ello.

El término "arbitrario" perdió igualmente su sentido clásico. La palabra había significado "sin reglas" o determinado por la voluntad particular, en vez que de acuerdo a reglas reconocidas. En este verdadero sentido aún la decisión de un gobernante autocrático puede ser lícita, y la decisión de una mayoría democrática enteramente arbitraria. Incluso Rousseau, quien es el principal responsable de llevar al uso político el infortunado concepto de "voluntad", entendió al menos ocasionalmente que, para ser justo, este deseo debe ser *general en intención*. Pero la decisión de las mayorías en las asambleas legislativas temporales, desde luego no tiene necesariamente este atributo. Todo es permitido siempre que incremente el número de votos que apoya las medidas gubernamentales.

Un parlamento soberano y omnipotente, que no está confinado a dictar reglas generales, significa que tenemos un gobierno arbitrario. Lo que es peor, un gobierno que no puede, aún si lo desea, obedecer ningún principio, sino que debe mantenerse a sí mismo entregando favores especiales a grupos particulares, debe comprar su autoridad con discriminación. Desafortunadamente el Parlamento Británico que había sido el modelo para la mayoría de

las instituciones representativas también introdujo la idea de soberanía (i. e. omnipotencia) del Parlamento. Pero la soberanía de la ley y la soberanía de un Parlamento ilimitado son irreconciliables. Aun hoy, cuando el Sr. Enoch Powell alega que "una Declaración de Derechos es incompatible con la constitución libre de este país", el Sr. Gallegher se apresura a asegurarle que él lo entiende y está de acuerdo con el Sr. Powell.¹

Los norteamericanos tenían razón hace doscientos años al pensar que un Parlamento omnipotente significa la muerte de la libertad del individuo. Aparentemente una constitución libre ya no significa la libertad del individuo sino una *licencia para que la mayoría del Parlamento actúe tan arbitrariamente como le plazca*. Podemos tener o un Parlamento libre o un pueblo libre. La libertad personal requiere que toda autoridad sea restringida por principios permanentes que sean aprobados por la opinión del pueblo.

Del tratamiento no igualitario a la arbitrariedad

Tomó tiempo para que aquellas consecuencias de la democracia ilimitada se hicieran evidentes.

Por algún tiempo las tradiciones desarrolladas durante el período de constitucionalismo liberal operaron como una restricción sobre la expansión del poder gubernamental. Cuando se imitaron estas formas de democracia en lugares donde no existían tales tradiciones, invariablemente, como es lógico, se derrumbaron pronto. Pero en los países con una más larga experiencia de gobiernos representativos, las barreras tradicionales al uso arbitrario del poder fueron derribadas inicialmente por motivos completamente caritativos. La discriminación para ayudar a los menos afortunados no pareció ser discriminatoria; pero para poner en una situación material más igualitaria a personas que son, inevitablemente, muy diferentes en muchas de las condiciones de las cuales depende su éxito material, es necesario tratarlos en forma desigual.

Además, quebrar el principio de *igual tratamiento ante la*

¹ Cámara de los Comunes, 17 de mayo de 1977. De hecho no habría necesidad de un catálogo de derechos protegidos, sino meramente una restricción única a todos los poderes gubernamentales para que la coerción no sea permisible excepto para exigir la obediencia de las leyes tal como se definieron antes. Esto excluiría todos los derechos fundamentales reconocidos y aún más.

ley, si bien con un objeto caritativo, abrió inevitablemente las compuertas a la arbitrariedad. Para encubrirla se acudió a la máscara de la fórmula de "justicia social"; nadie sabe exactamente lo que significa, pero por la misma razón sirvió de varita mágica que derrumbó todas las barreras a las medidas arbitrarias. Distribuir favores a expensas de algún otro, *quien no puede ser fácilmente identificado*, llegó a ser la manera más atractiva de comprar el apoyo de la mayoría. Pero un parlamento o un gobierno que se transforma en una institución de caridad se expone a un chantaje irresistible. Y pronto dejan de ser los "méritos", pasando a ser exclusivamente las "necesidades políticas", las que determinan cuáles grupos serán favorecidos a expensas generales.

Esta corrupción legalizada no es culpa de los políticos; ellos no pueden evitarla si quieren obtener posiciones desde donde pueden hacer algún bien. Pasa a ser una característica estructural de cualquier sistema donde el apoyo de la mayoría autoriza medidas especiales que buscan mitigar descontentos particulares.

Sólo un cuerpo legislativo confinado a dictar reglas generales, y una agencia gubernamental que puede usar la coerción solamente para hacer cumplir reglas generales que no puede cambiar, pueden resistir tal presión; una asamblea ilimitada no puede. Privado de todo poder de coerción discrecional, el gobierno podría todavía discriminar en los servicios que presta, lo que sería menos nocivo y podría evitarse más fácilmente. Una vez que el gobierno central no posee poder de coerción discriminatorio, la mayoría de los servicios podrían ser y probablemente debieran ser delegados a corporaciones regionales o locales que compitan por los residentes otorgando mejores servicios a costos menores.

Separación de poderes para evitar un gobierno ilimitado

Parece evidente que una asamblea representativa nominalmente ilimitada ("soberana") será guiada progresivamente a extender constante e ilimitadamente los poderes del gobierno. Parece ser igualmente claro que esto puede evitarse sólo dividiendo el poder supremo entre dos asambleas distintas elegidas democráticamente, i.e., aplicando el principio de la separación de poderes en el nivel más alto.

Estas dos asambleas, distintas por supuesto, tendrían que estar constituidas de distinta forma si la *legislativa* va a representar la *opinión* del pueblo sobre qué tipo de acciones gubernamentales son justas y cuáles no lo son, y la otra asamblea, *gubernamental*, fuera a estar guiada por la *voluntad* del pueblo sobre las

medidas particulares a ser tomadas dentro del marco dictado por la primera. Para este segundo objetivo —que ha sido la ocupación principal de los parlamentos existentes— las prácticas u organización de los parlamentos han resultado adecuadas, especialmente su organización en cauces de partidos, lo cual es realmente indispensable para la conducción del gobierno.

Pero no sin razón los grandes pensadores políticos del siglo dieciocho, sin excepción, desconfiaron profundamente de las divisiones partidistas en un verdadero cuerpo legislativo. Difícilmente puede negarse que los parlamentos existentes son muy inadecuados para una legislación apropiada. Ellos no tienen ni el tiempo ni el estado de ánimo para hacerlo bien.

II. Opinión de la mayoría y democracia contemporánea

Pero la gran mayoría (de la Asamblea ateniense) exclamó que era monstruoso que se les impidiera a las personas hacer lo que ellas desearan... Entonces los Pritaneos, agobiados por el miedo, acordaron someterlo a votación —todos ellos excepto Sócrates, el hijo de Sophroniscus, quien dijo que en caso alguno actuaría sino de acuerdo a la ley.

Xenophon*

La progresiva desilusión con la democracia

Cuando las actividades de los gobiernos modernos producen resultados agregados que pocas personas han deseado o previsto, esto comúnmente se considera como una característica inevitable de la democracia. Difícilmente se puede pretender, sin embargo, que tales desarrollos correspondan generalmente a los deseos de un grupo determinado e identificable de personas. El proceso particular que hemos elegido para averiguar lo que llamamos la voluntad del pueblo, da origen a resultados que tienen poco que ver con algo que merezca el nombre de "voluntad común" de cualquier parte importante de la población.

De hecho, tanto nos hemos acostumbrado a considerar como democrático sólo el conjunto particular de instituciones que pre-

*Xenophon, *Helénica*, I, vii, 12-16. Una traducción alemana de una versión anterior "Anschauungen der Mehrheit und zeitgenössische Demokratie" en 1965 en *Ordo XV/XVI* (Düsseldorf y Munich, 1965) y fue reimpresso en mi *Freiburger Studien* (Tübingen, 1969).

valecen hoy en día en las democracias occidentales, y en el cual una mayoría del cuerpo representativo dicta la ley y dirige el gobierno, que lo consideramos como la única forma posible de democracia. Como consecuencia, no nos preocupamos de fijarnos en el hecho que este sistema no sólo ha producido muchos resultados que a nadie agradan, incluso en aquellos países en los cuales en general ha funcionado bien, sino que también ha probado ser impracticable en la mayoría de los países donde estas instituciones no estaban restringidas por fuertes tradiciones sobre las tareas apropiadas de las asambleas representativas. Debido a que creemos rectamente en el ideal básico de democracia, nos sentimos obligados generalmente a defender (específicamente) las instituciones que por largo tiempo han sido aceptadas como su personificación, y vacilamos en criticarlas porque ello puede debilitar el respeto por un ideal que deseamos preservar.

A pesar que prosiguen las alabanzas e incluso las demandas para que se extienda aún más la democracia, ya no es posible, sin embargo, pasar por alto que recientemente ha surgido una seria y creciente inquietud acerca de los resultados que ésta con frecuencia produce. ¹Esto no toma en todas partes la forma de ese realismo cínico que es característico de algunos científicos políticos contemporáneos quienes consideran la democracia solamente como otra forma de la lucha inevitable en la cual se decide quien obtiene qué, cuando y cómo.²

¹ Un síntoma significativo fue un artículo de Cecil King en *The Times* (Londrés) del 16 de septiembre de 1968, titulado "La Reputación Decreciente de la Democracia Parlamentaria", en el cual argumentaba:

Aquello que más me perturba es la declinación producida a nivel mundial, de la autoridad y el respeto por las autoridades democráticas. Hace un siglo en los países avanzados del mundo había un acuerdo general que el gobierno parlamentario era la mejor forma de gobierno. Pero hoy, el descontento con el gobierno parlamentario es generalizado. Nadie puede argumentar en forma seria que los parlamentos en Europa o América están aumentando su prestigio... La reputación del gobierno parlamentario ha caído tan bajo que ahora se lo defiende en el terreno de que, malo como es, otras formas de gobierno son peores.

De la siempre creciente literatura sobre este tópico, algunos de los títulos más recientes son: Robert Moss, *The Collapse of Democracy* (Londrés, 1975); K. Sontheimer, G. A. Ritter et al., *Der Überdruss an der Demokratie* (Colonia, 1970); C. Julien, *La Suicide de la Democratie* (París, 1972); y Lord Hailsham, *The Dilemma of Democracy* (Londrés, 1978).

² Harold D. Lasswell, *Politics—Who get What, When, How* (Nueva York, 1936).

Sin embargo, escasamente puede negarse que prevalece una honda desilusión y duda acerca del futuro de la democracia, causadas por una creencia en que esos desarrollos, que es difícil que alguien apruebe, son inevitables. Ello encontró su expresión varios años atrás, en el conocido argumento de Joseph Schumpeter de que, si bien un sistema basado en el libre mercado sería mejor para casi todos, está condenado más allá de toda esperanza, mientras el socialismo, que no puede cumplir sus promesas, está destinado a surgir.³

Parece ser el curso regular del desarrollo de la democracia que después de un primer período glorioso en el cual se la entiende y efectivamente ópera como un salvaguardia de la libertad personal, porque acepta las limitaciones de un nomos superior, tarde o temprano llega a reclamar el derecho a resolver cualquier controversia particular en la forma que acuerde una mayoría. Esto es lo que ocurre a la democracia ateniense a fines del siglo quinto, como lo mostro el famoso acontecimiento al cual se refiere la cita que encabeza este capítulo; y en el siguiente siglo Demóstenes (y otros) se lamentaban que "nuestras leyes no son superiores a meros decretos; más aún, se encontrará que las leyes que deben observarse al redactar los decretos son posteriores a los decretos mismos".⁴

En tiempos modernos un desarrollo similar se inició cuando el Parlamento Británico reclamó poderes soberanos, esto es ilimitados, y en 1766 rechazó explícitamente la idea que en sus decisiones particulares estuviese restringido a observar cualquier regla general que no fuese de su propia creación. Por un tiempo una fuerte tradición acerca del imperio de la ley impidió abusos serios del poder que se había arrogado el Parlamento. En el largo plazo, sin embargo, se probó la gran calamidad de los desarrollos modernos y después que se logró el gobierno representativo, todas

³J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nueva York, 1942; 3.^a ed., 1950).

⁴Demóstenes, *Against Leptines*, 92, ed. Loeb Classical Library, tr. J. H. Vince, págs. 552-3. Véase también, en relación al episodio al que se refiere el pasaje de Xenophon al comienzo de este capítulo, Lord Acton, *History of Freedom* (Londrés, 1907), pág. 12:

"En ocasión memorable los atenienses reunidos en asamblea declararon monstruoso que se les impidiera realizar cualquier cosa que desearan; ninguna fuerza existente podría restringirlos; resolvieron que ningún deber debía restringirlos, y que no se verían sometidos a ninguna ley que no hubieran dictado ellos mismos. De este modo el pueblo emancipado de Atenas se convirtió en un tirano."

aquellas restricciones al poder supremo que se habían erigido penosamente durante la evolución de la monarquía constitucional, fueron sucesivamente desmanteladas por no ser ya necesarias. Que en efecto esto significó el abandono del constitucionalismo, que consiste en la eliminación de todo poder por principios permanentes de gobierno, ya había sido apreciado por Aristóteles cuando afirmaba que "donde las leyes no son soberanas... ya que las mayorías son soberanas, no como individuos sino colectivamente... tal democracia no es en absoluto una constitución"⁵; y fue recientemente señalado de nuevo por un autor moderno que habla de "constituciones que son tan democráticas que, hablando correctamente, ya no son más constituciones".⁶ Por cierto, ahora se nos dice que la "concepción moderna de la democracia es una forma de gobierno en la cual no se impone restricción alguna al cuerpo gobernante",⁷ y, como hemos visto, algunos ya han concluido que las constituciones son un sobreviviente anticuado que no tienen lugar en la concepción moderna de gobierno.⁸

El poder ilimitado, defecto fatal de la forma prevaeciente de democracia

Fue trágica la ilusión que la adopción de procedimientos democráticos hacia posible prescindir de todas las otras limitaciones sobre el poder gubernamental. Promovió también la creencia que el "control del gobierno" por la legislación elegida democráticamente reemplazaría adecuadamente las limitaciones tradicionales.⁹ De hecho, sin embargo, la necesidad de formar mayorías

⁵ Aristóteles, *Politics*, IV, iv, 7, ed. Loeb Classical Library, tr. H. Rackman (Cambridge, Mass. y Londres, 1932), págs. 304-5.

⁶ Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (New York, 1965), pág. 312. La sección 7 completa del capítulo 13, págs. 304-14, de este libro es muy pertinente al presente tema.

⁷ Richard Wollheim, "A Paradox in the Theory of Democracy", en Peter Laslett y W. G. Runciman (eds.), *Philosophy, Politics and Society*, 2.^a serie (Oxford, 1962), pág. 72.

⁸ Véase George Burdeau, "Une Survivance: la notion de constitution", en *L'Evolution du droit public, études offertes a Achille Mestre* (Paris, 1956).

⁹ Pareciera, y es confirmado por M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Oxford, 1967), pág. 217, que James Mill fue en este aspecto el principal culpable, aunque es difícil encontrar en su *Essay on Government* una afirmación precisa en este sentido. Pero podemos claramente rastrear su influencia en su hijo, cuando, por ejemplo, J. S.

organizadas para apoyar un programa de acciones particulares en favor de grupos especiales introdujo una nueva fuente de arbitrariedad y parcialidad y produjo resultados inconsistentes con los principios morales de la mayoría. Como veremos, el resultado paradójico de poseer un poder ilimitado es que resulta imposible para una cámara de representantes hacer prevalecer aquellos principios generales en los cuales está de acuerdo, porque bajo tal sistema la mayoría de la asamblea representativa, para permanecer como mayoría, *debe* hacer lo que pueda para comprar el apoyo de los distintos intereses concediéndoles beneficios especiales.

Así aconteció que junto con laspreciadas instituciones de gobierno representativo, Inglaterra también le dio al mundo el pernicioso principio de la soberanía parlamentaria,¹⁰ de acuerdo al cual la asamblea representativa no sólo es la autoridad superior sino también una autoridad ilimitada. Esta última se considera a veces una consecuencia necesaria de la primera, pero esto no es así. Su poder puede ser limitado, no por otra "voluntad" superior, sino por el consentimiento de las personas, en el cual descansa todo el poder y la coherencia del estado. Si ese consentimiento sólo aprueba el dictamen y la ejecución de reglas generales de conducta justa, y a nadie se le otorga poder para ejercer la coerción excepto para la ejecución de estas reglas (o temporalmente durante una interrupción violenta del orden por algún cataclismo), incluso el más alto poder constituido puede ser limitado. Por cierto, la demanda de soberanía del Parlamento en un comienzo sólo significó que no reconocía ninguna voluntad superior a él; sólo gradualmente llegó a significar que podía hacer cualquier

Mill argumento en su *On Liberty* que "la nación no necesitaba estar protegida de su propia voluntad". (Everyman ed., pág. 67).

¹⁰ En tiempos de la revolución, los americanos entendían perfectamente este defecto de la Constitución Británica y uno de sus más agudos pensadores acerca de cuestiones constitucionales, James Wilson (como informa M. J. C. Vile, op. cit, pág. 158):

"rechazo la doctrina de Blackstone de soberanía parlamentaria como pasada de moda. Los británicos no comprenden la idea de una constitución (argumentaba) que limita y supervigila las operaciones de la legislatura. Esto fue un progreso en la ciencia del gobierno reservado a los americanos."

Véase también el artículo "An Inevitable Freedom" en *The Economist*, 2 de abril de 1977, pág. 38:

El sistema americano puede presentar lo que podría haberse desarrollado si Gran Bretona no se hubiera encaminado a la doctrina de soberanía parlamentaria absoluto, con su corolario, ahora principalmente mítico,

cosa que deseara. Ello no sigue necesariamente de lo primero, porque el consentimiento sobre el cual se apoya la unidad del estado y por ende el poder de cualquiera de sus órganos sólo puede restringir el poder, pero no conferir poder positivo para actuar.

Es la obediencia lo que crea poder y el poder así creado se extiende sólo tan lejos como lo permita el consentimiento de las personas. Debido al olvido de esto último, la soberanía de la ley se convirtió en lo mismo que la soberanía del Parlamento. Y mientras la concepción del imperio de la ley presupone un concepto de ley definido por los atributos de las reglas, no por su fuente, *hoy las asambleas legislativas ya no se llaman así porque hacen las leyes, sino que las leyes se llaman así porque emanan de las asambleas legislativas*, cualquiera sea la forma o contenido de sus resoluciones.

Si se pudiera afirmar justamente que las instituciones existentes producen resultados que han sido deseados o aprobados por una mayoría, el creyente en el principio básico de democracia tendría desde luego que aceptarlas. Pero existen razones poderosas para pensar que el producto de esas instituciones es en gran medida un resultado involuntario de un tipo particular de institución que hemos establecido para averiguar lo que creemos es la voluntad de la mayoría, más que una decisión deliberada de la mayoría o cualquier otra persona.

que el ciudadano abusado puede mirar hacia el parlamento para la vindicación de sus derechos.

Pero dudo que ellos hayan teñido éxito en resolver el problema de mejor forma. De hecho, al examinar cuidadosamente ambos paradigmas de gobierno democrático, Gran Bretaña y Estados Unidos, aparece que realmente son dos monstruosidades y caricaturas del ideal de la separación de poderes. En el primero de ellos, el cuerpo gobernante incidentalmente también legisla cuando persigue sus metas momentáneas, pero considera como su labor principal la supervisión de la conducta corriente del gobierno, mientras en el segundo de ellos la administración no es responsable ante la mayoría de la asamblea representativa, principalmente interesada en problemas gubernamentales, y el Presidente como jefe ejecutivo durante toda su estadía en el poder puede no tener su apoyo. Durante un largo tiempo se pudo hacer abstracción de estos defectos con el argumento de que los sistemas "funcionaban", pero difícilmente lo siguen haciendo. El poder del Parlamento Británico puede ser ilustrado, hasta donde conozco el Parlamento, por el hecho que podría, si me considerase suficientemente importante, confinarme en la Torre de Londres por lo que estoy diciendo en este texto, alegando mi desobediencia a él.

Parecería que donde quiera que las instituciones democráticas cesaron de estar restringidas por la tradición del imperio de la ley, se liego no sólo a una "democracia totalitaria" sino, a su debido tiempo, incluso a una "dictadura plebiscitaria".¹¹ Esto ciertamente debiera hacernos comprender que lo que es valioso no es un conjunto particular de instituciones que son fácilmente copiadas, sino algunas tradiciones menos tangibles; y que la degeneración de estas instituciones puede incluso ser un resultado necesario donde quiera que la lógica inherente de la institución no esté limitada por el predominio de los conceptos generales de justicia prevalecientes. ¿Puede ser cierto, como bien se ha dicho, que la creencia en la democracia presupone una creencia en cosas superiores a la democracia?¹² ¿Y realmente no existe para las personas otra manera de mantener un gobierno democrático que entregando poder ilimitado a un grupo de representantes elegidos cuyas decisiones deben estar guiadas por las exigencias de un proceso de negociación, en el cual ellos sobornan un número suficiente de votantes para apoyar un grupo organizado de ellos mismos lo suficientemente numerosos como para derrotar al resto?

El verdadero contenido del ideal democrático

Aunque se ha dicho y se continua diciendo una gran cantidad de insensatez acerca de la democracia y de los beneficios que su mayor extensión asegurará, estoy profundamente inquieto por la rápida declinación de la fe en ella. Esta aguda disminución de la estima que las mentes críticas le tienen a la democracia, debe alarmar incluso a aquellos que nunca compartieron el entusiasmo desmedido y sin crítica que solía inspirar hasta hace poco, y que hizo que el término describiera casi cualquier cosa que era buena en política. Como parece ser el destino de la mayoría de los términos que expresan un ideal político, "democracia" ha sido empleado para describir varias cosas que tienen poco que ver con el significado original del término, e incluso ahora se lo emplea a menudo cuando lo que se quiere decir es realmente "igualdad". Estrictamente hablando se refiere a un método o procedimiento para determinar las decisiones gubernativas, y no se refiere a

¹¹ Véase J. L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy* (Londrés, 1952) y R. R. Palmer, *The Age of Democratic Revolution* (Princeton, 1959).

¹² E. Heimann, "Rationalism, Christianity and Democracy", *Festschrift für Alfred Weber* (Heidelberg, 1949), pág. 175.

algún bien o propósito substancial de gobierno (tal como un tipo de igualdad material), tampoco es un método que puede ser significativamente aplicado a organizaciones no-gubernamentales (tal como educacionales, médicas, militares o establecimientos comerciales). Estos dos abusos privan a la palabra "democracia" de cualquier significado claro.¹³

Pero incluso una consideración del todo sobria y no sentimental que contempla la democracia como una mera convención que hace posible un cambio pacífico de quienes detentan el poder, debiera hacernos comprender que es un ideal por el que vale la pena luchar hasta el final, porque es nuestra única protección contra la tiranía (aun cuando en su forma actual no da certeza de protección).¹⁴ Aunque la democracia misma no es libertad (excepto para ese agregado indefinido, la mayoría del "pueblo") es uno de los más importantes salvaguardias de la libertad. Como el único método de cambio pacífico de gobierno descubierto hasta ahora, es uno de esos valores superiores que se definen negativamente, comparable a las precauciones sanitarias contra la plaga, de las cuales difícilmente nos enteramos mientras son efectivas, pero cuya ausencia puede ser mortal.

El principio que la coerción sólo es permisible con el propósito de asegurar obediencia a las reglas de conducta justa aprobadas por los más, o a lo menos por una mayoría, parece ser la condición esencial para evitar el poder arbitrario, y por lo tanto condición esencial de la libertad. Este principio ha hecho posible la coexistencia pacífica de los hombres en una Gran Sociedad y el cambio pacífico de quienes detentan el poder organizado.

¹³ Véase Wilhelm Hermis, *Demokratisierung: Zur Problematic eines Begriffs* (Colonia, 1970); también J. A. Schumpeter, op. cit., pág. 242.

¹⁴ Véase Ludwig von Mises, *Human Action* (Yale University Press, 1949; 3.^a ed. rev., Chicago, 1966), pág. 150: La democracia "provee un método para el ajuste pacífico del gobierno a la voluntad de la mayoría"; también K. R. Popper, *The Open Society and its Enemies*, (Londrés, 1945; 4.^a ed., Princeton, 1963), vol. 1, pág. 124: "Sugiero el término "democracia" como el nombre abreviado para referirse a... gobiernos de los cuales podemos deshacernos sin derramar sangre, por ejemplo, por la vía de elecciones generales; es decir, las instituciones sociales proveen los medios con los cuales los gobernantes pueden ser despedidos por los gobernados"; también J. A. Schumpeter, op. cit., pássim; también las referencias en mi *The Constitution of Liberty* (Londrés y Chicago, 1960), pág. 444, nota 9. Siento que en ese libro (pág. 108), entusiasmado con de Tocqueville, haya descrito como el argumento "más poderoso", al tercero de los tres argumentos que mencioné en apoyo de la democracia, es decir,

Cuando es necesaria una acción común, ésta debiera estar guiada por la opinión de la mayoría, y ningún poder de coerción es legítimo a menos que el principio que lo guía es aprobado al menos por una mayoría. Esto, sin embargo, no implica que el poder de la mayoría debe ser ilimitado, o incluso que deba haber una forma posible de averiguar lo que se llamó la voluntad de la mayoría en cualquier asunto que uno pueda concebir. Hemos creado inconscientemente una institucionalidad que hace posible demandar la ratificación de una supuesta mayoría para medidas que de hecho no son deseadas por una mayoría y que incluso pueden ser desaprobadas por una mayoría de las personas; y que esta institucionalidad produce un agregado de medidas que no sólo no es deseado, sino que no podría ser aprobado como un todo por cualquier mente racional porque es inherentemente contradictorio.

Si todo el poder coercitivo debe descansar en la opinión de la mayoría, entonces no debiera extenderse más allá de lo que la mayoría puede genuinamente acordar. Esto no significa que deba existir aprobación específica de la mayoría para cualquier acción en particular del gobierno. Tal demanda sería claramente imposible de cumplir en una sociedad moderna compleja en cuanto se refiera a la dirección corriente del detalle de la maquinaria de gobierno; esto es, para todas las diarias decisiones acerca de cómo deben usarse los recursos puestos a disposición del gobierno.

La justificación fundamental del acto de conferir un poder para ejercer la coerción es que tal poder es necesario para mantener un orden viable y que por lo tanto todos tienen un interés en la existencia de tal poder. Pero esta justificación no se extiende más allá de la necesidad. Claramente no hay necesidad que alguien, ni siquiera la mayoría, deba tener poder sobre todas las acciones o cosa en particular que están ocurriendo en la sociedad.

El paso de la creencia que sólo aquello que es aprobado por la mayoría debiera ser obligatorio para todos, a la creencia que todo lo que la mayoría apruebe deba tener esa fuerza, puede parecer pequeño. Sin embargo es la transición de una concepción de gobierno a otra enteramente diferente: de una concepción en la cual el gobierno tiene tareas definidas y limitadas que son necesarias para dar origen a la formación de un orden espontáneo, a la

que es el único método efectivo de educar a la mayoría en asuntos políticos. Es muy importante, pero desde luego menos importante que aquello que había mencionado como el primero: su función como un instrumento de cambio pacífico.

concepción según la cual sus poderes son ilimitados; o una transición de un sistema en el cual decidimos cómo se resolverán determinados asuntos públicos a través de procedimientos reconocidos, a un sistema en el cual un grupo de personas puede declarar que cualquier cosa que ellos deseen es un motivo de preocupación pública y en este terreno someterlo a esos procedimientos. Mientras la primera concepción se refiere a decisiones públicas necesarias, requisitos para la mantención de la paz y el orden, la segunda permite a algunas secciones organizadas de las personas controlar todo, y fácilmente se convierte en el pretexto de la opresión.

Sin embargo, no hay mayor razón para creer que la mayoría, por desear algo en particular convierte este deseo en una expresión de su sentido de justicia, que creer que lo mismo es cierto en el caso de los individuos. En este último caso sabemos demasiado bien que el sentido de justicia de los individuos frecuentemente se verá dominado por el deseo de objetivos particulares. Pero generalmente, como individuos, hemos sido enseñados a frenar los deseos ilegítimos, aunque algunas veces debamos ser restringidos por la autoridad. La civilización descansa principalmente en el hecho que los individuos han aprendido a reprimir sus deseos de objetivos particulares y a someterse a reglas generalmente reconocidas de conducta justa. Las mayorías, sin embargo, aún no han sido civilizadas de esta manera porque no deben obedecer reglas. ¿Qué no haríamos todos si estuviéramos genuinamente convencidos que nuestro deseo de una acción en particular prueba que ella es justa?

El resultado no es diferente si las personas están persuadidas que el acuerdo de la mayoría sobre las bondades de una medida particular demuestra que ella es justa. Cuando a las personas se les enseña a creer que aquello que acuerdan es necesariamente justo, sin duda pronto dejarán de preguntar si ello es cierto. Sin embargo, la creencia que todo aquello que una mayoría puede acordar es por definición justo, ha estado grabada en la opinión popular por varias generaciones. ¿Necesitamos sorprendernos que, convencidos que aquello que resuelven es necesariamente justo, las asambleas representativas existentes hayan cesado incluso de considerar en instancias concretas si esto es realmente así?¹⁵

¹⁵ Estos peligros del gobierno democrático fueron muy bien comprendidos por los Old Whigs. Ver, por ejemplo, la discusión en las muy importantes *Cato's Letters* de John Trenchard y Thomas Gordón que

Si bien el acuerdo entre muchas personas en torno a la justicia de una *regla* particular puede sin duda ser una prueba buena, aunque no infalible de su justicia, el concepto de justicia no tiene sentido si definimos como justa cualquier medida particular que la mayoría apruebe, justificable sólo por la doctrina positivista que no existen pruebas objetivas de justicia (o más bien injusticia). Existe una gran diferencia entre lo que una mayoría puede decidir en cualquier cuestión particular y el principio general que atañe al tema en discusión que puede estar deseosa de aprobar. Existe, también, entonces, gran necesidad que a una mayoría se le exija probar su convicción de que lo que decide es justo, sometiéndose ella misma a la aplicación universal de las reglas sobre las cuales actúa en el caso particular; y su poder para ejercer la coerción debiera estar confinado a la ejecución de reglas bajo las cuales está dispuesta a someterse.

La creencia que la voluntad de la mayoría en asuntos particulares determina lo que es justo conduce a la visión, hoy en día ampliamente considerada como evidente por sí misma, que la mayoría no puede ser arbitraria. Esta es una conclusión necesaria sólo si, de acuerdo a la interpretación prevaleciente de democracia (y a la jurisprudencia positivista como su fundamento), la fuente de la cual emana una decisión, más que su conformidad con una regla en la cual concuerdan las personas, es el criterio de justicia, y "arbitrario" se define arbitrariamente como no determinado por procedimientos democráticos. "Arbitrario" significa sin embargo, acción establecida por una voluntad particular que no está restringida por una regla general, independientemente de si esta voluntad es la voluntad de uno o de una mayoría. En consecuencia, no es el acuerdo de una mayoría sobre una acción particular, ni siquiera su conformidad con una constitución, sino sólo la buena voluntad de un cuerpo representativo para someterse a la aplicación universal de una regla que requiere esa acción particular, lo que puede aceptarse como evidencia que sus miem-

aparecieron en la prensa de Londrés entre 1720 y 1722 y luego fueron reimpresas numerosas veces como colección (hoy más convenientemente disponibles en el volumen *The English Libertarian Heritage*, ed. David L. Jacobson, Indianapolis, 1965), donde la carta del 13 de enero de 1721 (pág. 124 de la edición citada) argumenta que "cuando el peso de la infamia está dividido entre muchos, nadie se hunde bajo su propia carga". También es cierto que, mientras una labor que se considera una distinción comúnmente impone una obligación, una que constituye un derecho para cualquiera fácilmente se considera que no impone una obligación, sino responde al propio capricho personal.

bros consideran justo lo que deciden. Hoy, sin embargo, ni siquiera se le pregunta a la mayoría si considera justa una decisión particular; ni podrían sus miembros individuales asegurar que el principio que se aplica en la decisión particular será también aplicado en todas las instancias similares. Dado que resolución alguna de un cuerpo representativo lo compromete en sus íuturas decisiones, no está limitado en sus diversas medidas por reglas generales.

La debilidad de una asamblea electiva con poderes ilimitados

El punto crucial es que los votos por reglas aplicables a todos, y los votos por medidas que afectan directamente sólo a algunos, tienen un carácter completamente diferente. Los votos por asuntos que conciernen a todos, tales como reglas generales de conducta justa, se basan en una opinión fuerte y duradera y por lo tanto son bastante diferentes a los votos por medidas particulares para el beneficio (y también a menudo a expensas) de personas desconocidas, generalmente en el conocimiento de que tales beneficios se distribuirán de la bolsa común en cualquier caso, y que todo lo que el individuo puede hacer es guiar este gasto en la dirección que él prefiere. Tal sistema está destinado a producir los resultados más paradójales en una gran sociedad, a pesar de lo expedito que pueda ser para arreglar asuntos locales donde todos están bastante familiarizados con los problemas. Ello se debe a que el número y complejidad de las tareas de la administración de una Gran Sociedad exceden en mucho el rango donde la ignorancia del individuo podría remediarse con mejor información a disposición de los votantes o los representantes.¹⁶

La teoría clásica del gobierno representativo suponía que los diputados *cuando sólo dictan aquellas leyes a las cuales deberán*

¹⁶ Véase J. A. Schumpeter, op. cit., pág. 258, acerca del pequeño campo que la mente del ciudadano puede abarcar con un sentido completo de la realidad. Aproximadamente, consiste en las cosas que le preocupan directamente a él, su familia, sus negocios, sus hobbies, sus amigos y enemigos, su municipio o barrio, su clase, iglesia, sindicato o cualquier otro grupo social del cual es un miembro activo: las cosas bajo su observación personal, las cosas que le son familiares independientemente de lo que su periódico le diga, las cuales él puede influir o administrar directamente, y hacia las cuales desarrolla el tipo de responsabilidad que está inducida por una relación directa con los efectos favorables o desfavorables de un curso de acción.

*someterse ellos mismos y su posteridad; cuando no puedan dar dinero sin que ellos deban pagar su parte; cuando no puedan hacer daño, sin que caiga sobre sus cabezas junto con sus compatriotas; sus electores pueden esperar entonces, buenas leyes, poco daño y mucha frugalidad.*¹⁷

Pero los electores de una "legislatura", cuyos miembros están principalmente preocupados de obtener y mantener los votos de grupos particulares procurando beneficios especiales para ellos, se preocuparán poco de lo que otros obtendrán y se interesarán sólo en lo que ganarán en el regateo. Normalmente acordarán simplemente que se le dé a otros algo sobre los cuales saben poco, y usualmente a expensas de grupos de terceros, siendo éste el precio para conseguir sus propios deseos y sin reflexión alguna acerca de si estas distintas demandas son justas. Cada grupo estará preparado a consentir beneficios incluso iníquos para otros grupos, beneficios extraídos de la bolsa común si ello es la condición para que los otros consientan en aquello que este grupo considera su derecho. El resultado de este proceso no corresponderá a la opinión de persona alguna sobre lo que es correcto, y a ningún principio: no se basa en un juicio de mérito, sino en conveniencia política. Su objetivo principal está destinado a convertirse en la repartición de fondos arrebatados a una minoría.

Que éste es el resultado inevitable de las acciones de una legislatura "intervencionista" no restringida fue claramente previsto por los primeros teóricos de la democracia representativa.¹⁸ ¿Quién, desde luego, pretendería que en los tiempos modernos las legislaturas democráticas han otorgado todos los subsidios, privilegios y otros beneficios especiales de que tantos intereses especiales gozan porque consideran justas estas demandas? Que A sea protegido contra la competencia de las importaciones bara-

¹⁷ Véase *Cato's Letters*, carta N.º 60 del 6 de enero de 1721, op. cit, pág. 121.

Acerca de la influencia de *Cato's Letters* en el desarrollo de las ideas políticas americanas Clinton Rossiter escribe en *Seedtime of the Republic* (New York, 1953), pág. 141:

Nadie puede ocupar algún tiempo en los periódicos, archivos de las bibliotecas y panfletos de América colonial sin notar que la fuente de ideas políticas más popular, citable y estimada en el período colonial fue *Cato's Letters* más que *Civil Government*, de Locke.

¹⁸ Ver *Cato's Letters*, carta N.º 62 del 20 de enero de 1721, pág. 128: "Es una noción errada del gobierno, que sólo se debe consultar el interés de la mayoría, ya que en la sociedad todo hombre tiene derecho a la ayuda de los demás en el goce y defensa de su propiedad privada; de otro modo,

tas y B contra el menor precio cobrado por un operario menos calificado, C contra una reducción en su salario y D contra la pérdida de su ocupación, no sirve el interés general; sin embargo, muchos defensores de tal medida pretenden que ello es así. Y no se debe principalmente a que los votantes estén convencidos que se busca con ello el interés general, sino porque quieren el apoyo de aquellos que hacen estas demandas, que a su vez están preparados para apoyar *sus* demandas. La creación del mito de la "justicia social" es sin duda principalmente el resultado de esta maquinaria democrática particular, que hace necesario para los representantes inventar una justificación moral para los beneficios que otorgan a intereses particulares.

Por cierto las personas a menudo llegan genuinamente a creer que en algún sentido debe ser justo que la mayoría regularmente conceda beneficios especiales a grupos particulares, como si tuviera algo que ver con la justicia (u otra consideración moral) que cada partido que quiere apoyo mayoritario deba prometer beneficios especiales a algunos grupos particulares (como agricultores o campesinos, o privilegios legales a los sindicatos) cuyos votos pueden inclinar la balanza del poder. Bajo el sistema existente, por lo tanto, todo grupo pequeño de interés puede hacer valer sus demandas, no persuadiendo a una mayoría que las demandas son justas o equitativas, sino amenazándolos con retirar ese apoyo que necesita el núcleo de individuos en acuerdo para convertirse en mayoría.

La pretensión que las legislaturas democráticas han otorgado todos los subsidios, privilegios y otros beneficios especiales que tantos intereses particulares gozan hoy en día, porque pensaron que estos eran justos, sería desde luego simplemente ridícula. Aunque una hábil propaganda pudo ocasionalmente haber enternecido a unos pocos individuos bondadosos en favor de grupos especiales, y si bien esto es desde luego útil a los legisladores para alegar que han estado motivados por consideraciones de justicia, los instrumentos de la maquinaria de votación que nosotros llamamos la voluntad de la mayoría ciertamente no corresponden a opinión alguna de la mayoría acerca de lo que es correcto o incorrecto.

la mayoría puede traicionar a la minoría vendiendo su propiedad y dividiéndola entre ellos; y así, en lugar de una sociedad donde todos los hombres pacíficos están protegidos, se transforma en una conspiración de los muchos en contra de la mayoría. Con la misma equidad un hombre puede disponer licenciosamente de todo, y la violencia puede ser santificada por mero poder."

Una asamblea con poder para votar a favor de ciertos beneficios para grupos particulares se transforma en un lugar donde serán decisivas las negociaciones o tratos entre la mayoría más que el acuerdo sustantivo acerca de los méritos de las diferentes demandas.¹⁹ La ficticia "voluntad de la mayoría" que emerge de este proceso de negociación no es más que un acuerdo para apoyar a sus defensores a expensas del resto. Los "políticos" deben su mala reputación entre los hombres comunes al reconocimiento de que la política está principalmente determinada por una serie de negociaciones con ciertos intereses especiales.

Verdaderamente, a las mentes bien puestas que sienten que al político debiera preocuparle exclusivamente el bien común, esta realidad de constante apaciguamiento de los grupos de presión, arrojándoles bocados o regalos más sustanciales, debe parecerles una abierta corrupción. Y a ello equivale el hecho que el gobierno no produzca lo que la mayoría desea, sino lo que cada uno de los grupos que forman la mayoría debe conceder a los otros para conseguir su apoyo en aquello que desea para sí mismo. Que esto es así, es aceptado hoy como algo común de la vida diaria y el político experimentado simplemente compadecerá al idealista que es suficientemente ingenuo para condenarlo y creer que sería evitable si sólo las personas fuesen más honestas. Todo esto es cierto en cuanto concierne a las instituciones existentes, e incorrecto sólo al considerarlo como un atributo inevitable de todos los gobiernos representativos o democráticos, una corrupción inherente de la cual el más virtuoso y decente de los hombres no puede escapar. Sin embargo, no es un atributo necesario de todos los gobiernos representativos o democráticos, sino sólo el producto necesario de todos los gobiernos ilimitados u omnipotentes que dependen del apoyo de numerosos grupos.

Sólo un gobierno limitado puede ser un gobierno decente, porque no existen (y no pueden existir) reglas morales generales para la asignación de beneficios particulares, como lo dijo Kant, porque "el bienestar no tiene principio, sino que depende de la satisfacción material de la voluntad y por ende es incapaz de un principio general".²⁰ No es la democracia o el gobierno represen-

¹⁹ Acerca de estas materias ver particularmente R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago, 1950), y R. A. Dahl y C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare* (Nueva York, 1953).

²⁰ Immanuel Kant, *Der Streit der Fakultäten* (1798), sect. 2, para. 6, nota 2:

"Porque el bienestar no tiene principio, ni para aquel que lo recibe, ni

tativo como tal, sino la institución particular elegida por nosotros, de una sola "legislatura" omnipotente, que la hizo necesariamente corrupta.

Corrupta, a la vez que débil: incapaz de resistir presión de los grupos que la componen, ía mayoría gobernante *debe hacer to que pueda* para satisfacer los deseos de los grupos de los cuales necesita apoyo, sin importar lo dañinas que puedan ser las medidas para el resto, al menos en la medida que no sean visibles fácilmente o que los grupos que deben sufrirlas no sean muy populares. Si bien es inmensa y opresivamente poderosa y capaz de aplastar cualquier resistencia de una minoría, es completamente incapaz de seguir un curso de acción consistente, tambaleándose como una aplanadora a vapor guiada por alguien que está ebrio. En tanto no haya una autoridad judicial superior que impida a la legislatura otorgar privilegios a grupos particulares, no hay límite al chantaje al que se verá sujeto el gobierno. Si el gobierno tiene el poder de servir sus demandas, se convierte en su esclavo, como en Inglaterra, donde ellos hacen imposible cualquier política que pueda sacar al país de su caída económica. Para que el gobierno sea suficientemente fuerte para mantener orden y justicia, debemos despojar a los políticos de esa cornucopia cuya posesión les hace creer que ellos pueden y deben "eliminar todas las fuentes de descontento".²¹ Desafortunadamente, toda adaptación necesaria a circunstancias cambiantes está destinada a provocar descontento generalizado, y lo que se demandará principalmente de los políticos es hacer innecesarios para los individuos estos cambios no bienvenidos.

Un efecto curioso de esta condición, bajo la cual la entrega de beneficios especiales está guiada no por una creencia general de lo que es justo, sino por "necesidad política", es que es capaz de generar creencias erróneas del siguiente tipo: si un cierto grupo resulta generalmente favorecido porque puede hacer cambiar el equilibrio de los votos, surgirá el mito que debe ser porque todos concuerden que lo merece. Pero desde luego sería absurdo concluir que los agricultores, los pequeños hombres de negocio, o los trabajadores municipales obtienen regularmente la satisfac-

para aquel que lo distribuye (uno lo pondrá aquí y otro lo pondrá allá), sino que depende de la satisfacción material de la voluntad, que a su vez depende de hechos particulares y por ende es incapaz de un principio general."

²¹C. A. R. Crossland, *The Future of Socialism* (Londrés, 1956), pág. 205.

ción de sus demandas porque reclaman algo justo. En realidad esto ocurre simplemente porque sin el apoyo de una parte sustancial de estos grupos ningún gobierno podría obtener una mayoría.

No obstante, parece haber una reversión paradójica de lo que la teoría democrática supone que ocurre: que la mayoría no está guiada por aquello que generalmente se cree está correcto, sino que se considera justo aquello que cree necesario hacer para lograr mantener su coherencia. Aún se cree que el consenso de la mayoría es prueba de la justicia de una medida, si bien casi todos los miembros de la mayoría a menudo consentirán en ella sólo como pago del precio para la realización de sus propias demandas seccionales. Las cosas llegan a ser consideradas "socialmente justas" sólo porque son realizadas con regularidad, no porque alguien, excepto los beneficiarios, las considere justas en sus propios méritos. Pero el resultado final es que se aceptan estándares morales puramente fortuitos, y a menudo conduce a las personas a creer que los grupos sociales favorecidos son en realidad especialmente merecedores porque son escogidos con regularidad para ser acreedores de beneficios especiales. Algunas veces sí encontramos el argumento que "todas las democracias modernas han encontrado necesario hacer esto o lo otro", usado como si fuera prueba de la deseabilidad de una medida más que simplemente el ciego resultado de un mecanismo particular.

Así, la maquinaria existente del gobierno democrático ilimitado produce un nuevo conjunto de pseudo-moral "democrática", un artefacto de la maquinaria que hace que las personas consideren como socialmente justo aquello regularmente realizado por las democracias, o aquello que con un empleo astuto de esta maquinaria puede ser extraído de los gobiernos democráticos. El creciente conocimiento de que más y más ingresos están determinados por la acción gubernamental llevará a nuevas demandas permanentes por parte de grupos cuya posición debe ser determinada todavía por fuerzas de mercado para el logro similar de aquello que crean merecer. Cada vez que el ingreso de algún grupo se incrementa por la acción gubernamental, se provee de una demanda legítima para un trato similar a los otros grupos. Son simplemente las expectativas de muchos, que han creado las legislaturas con los regalos que ya han conferido a ciertos grupos de que serán tratados en la misma manera, las que sustentan casi todas las demandas por "justicia social".

Coaliciones de intereses organizados y el instrumento del paragobierno

Hasta ahora hemos considerado la tendencia de las instituciones democráticas prevalecientes sólo en cuanto a que está determinada por la necesidad de sobornar al votante individual con promesas de beneficios especiales para su grupo, sin tomar en consideración un factor que acentúa grandemente la influencia de algunos intereses particulares: su habilidad para organizar y operar como grupos de presión organizados.²² Esto conduce a que los partidos políticos particulares estén unidos no por principios, sino como coaliciones o intereses organizados, en los cuales las preocupaciones de esos grupos de presión que son capaces de una organización efectiva predominan fuertemente sobre aquellos que por una u otra razón no pueden formar organizaciones efectivas.²³ Esta influencia, que se ha acrecentado enormemente, de los grupos organizados distorsiona aún más la distribución de beneficios y hace que se aparte crecientemente de los requerimientos de eficiencia y de cualquier principio concebible de equidad. El resultado es una distribución de ingresos principalmente determinada por el poder político. La "política de ingresos" propugnada hoy en día como un supuesto medio de combatir la inflación está de hecho mayormente inspirada por la monstruosa idea que todos los beneficios materiales debieran estar determinados por los poseedores del poder político.²⁴

Forma parte de esta tendencia que en el curso de este siglo haya crecido un aparato enorme y excesivamente despilfarrador de paragobierno, que consiste en asociaciones de comercio, sindicatos y organizaciones profesionales, designadas primordialmente para desviar lo más posible el flujo del favor gubernamental hacia sus miembros. Ha llegado a ser considerado como obviamente necesario e inevitable, si bien sólo ha surgido en respuesta (o en parte como defensa de estar en desventaja frente) a la necesidad creciente de un gobierno mayoritario todopoderoso que mantiene su mayoría comprando el apoyo de grupos particulares pequeños.

²² Ver E. E. Schattschneider, *Politics, Pressure and the Tariff* (Nueva York, 1935) y *The Semi-Sovereign People* (Nueva York, 1960).

²³ Véase Mancur Olson Jr., *The Logic of Collective Action* (Harvard, 1965).

²⁴ El expositor más consistente de esta visión es Lady Wooton (Mrs. Bárbara Wooton). Ver su último libro sobre el tema, *Incomes Policy* (Londrés, 1974).

En estas condiciones, los partidos políticos se convierten de hecho en poco más que coaliciones de intereses organizados, cuyas acciones están determinadas por la lógica inherente de sus mecanismos, más que por cualquier principio general o ideales en los cuales estén de acuerdo. A excepción de algunos partidos ideológicos en Occidente, que desaprueban el sistema actual prevaleciente en sus países y aspiran a reemplazarlos completamente por alguna utopía imaginaria, desde luego sería difícil discernir en los programas, e incluso más en las acciones, de cualquier partido importante, una concepción consistente del tipo de orden social en el que concuerden sus seguidores. Están todos forzados, aunque ello no sea su meta acordada, a usar su poder para imponer alguna estructura particular sobre la sociedad i.e. alguna forma de socialismo, más que crear las condiciones en las cuales la sociedad puede gradualmente desarrollar "formaciones" mejoradas.²⁵

La inevitabilidad de tales desarrollos en un sistema donde la legislatura es omnipotente se aprecia claramente si preguntamos cómo puede formarse una mayoría, unida en acción común y capaz de dirigir la política. El ideal democrático original se basó en la concepción de una opinión común acerca de lo correcto, opinión mantenida por casi todas las personas. Pero la comunidad de opinión sobre valores básicos no es suficiente para determinar un programa de acción gubernamental. El programa específico que se requiere para unir un cuerpo de seguidores de un gobierno o para mantener reunido tal partido, debe estar basado en alguna agregación de diferentes intereses que sólo puede lograrse con un proceso de negociación. El programa no será una expresión de un deseo común de los resultados particulares que se obtendrán; y, como estará preocupado con el uso de recursos concretos a la disposición del gobierno para propósitos particulares, generalmente descansará en el consenso de los diversos grupos para suministrar servicios particulares a algunos de ellos a cambio de otros servicios ofrecidos a cada uno de los grupos que consienten.

Sería pretencioso describir un programa de acción, así decidido en una democracia de negociación, como una expresión de la

²⁵ En inglés falta una palabra apropiada para describir esos crecimientos a los cuales puede referirse aproximadamente por el término alemán *Bildungen*, i.e. estructuras que han emergido de un proceso de evolución espontánea. "Instituciones", palabra que uno se ve frecuentemente tentado de usar, conduce a errores, porque sugiere que estas estructuras han sido "instituidas" o establecidas deliberadamente.

opinión común de la mayoría, en algún sentido. Desde luego, puede que nadie desee o incluso apruebe todas las cosas contenidas en tal programa: porque a menudo contendrá elementos de un carácter tan contradictorio que ningún ser pensante podría alguna vez deseados todos por sus propias características. Considerando el proceso a través del cual se acuerdan tales programas para la acción común, desde luego sería un milagro si el resultado fuera algo distinto de un conglomerado de deseos separados e incoherentes de muchos individuos y grupos diferentes. Casi todos los miembros del electorado (o muchos de la asamblea representativa) no tendrán opinión alguna acerca de muchos ítems incluidos en el programa, porque no conocen en absoluto las circunstancias pertinentes. Estarán indiferentes o adversamente dispuestos hacia muchos otros, pero preparados a aceptarlos como pago por la realización de sus propios deseos. Para casi todos los individuos, la elección entre los programas de partido será, entonces, principalmente una elección entre males, es decir, entre diferentes beneficios que se proveerán a otros grupos a sus expensas.

El carácter puramente aditivo de un programa como tal para la acción gubernamental resalta más claramente si consideramos el problema que enfrentará el líder del partido. El puede o no tener algún objetivo principal que le interesa profundamente. Pero cualquiera sea su objetivo final, lo que necesita para alcanzado es poder. Para esto requiere el apoyo de una mayoría que sólo puede conseguir reclutando personas que están poco interesadas en los objetivos que a él lo guían. Para obtener apoyo para su programa, deberá por lo tanto tentar efectivamente a un número suficiente de intereses especiales para reunir una mayoría para el apoyo de su programa como un todo.

El acuerdo sobre el cual se basa un programa para acción gubernamental es algo muy distinto de aquella opinión común de una mayoría que se esperó sería la fuerza determinante en una democracia. Ni se puede considerar este tipo de negociación como el tipo de compromiso que es inevitable cuando las personas discrepan y deben llegar a un acuerdo en alguna línea intermedia que no satisface por completo a nadie. Una serie de negociaciones por las cuales los deseos de un grupo son satisfechos a cambio de la satisfacción de los deseos de otro (y frecuentemente a expensas de un tercero a quien no se consulta) puede determinar fines de acción común de una coalición, pero no significa aprobación popular de los resultados globales. Verdaderamente, el resultado puede ser completamente contrario a cualquier principio que los diversos miembros de la mayoría aprobarían si tuviesen alguna vez oportunidad de votar por ellos.

Este dominio del gobierno por parte de coaliciones de intereses organizados (cuando ellos se observaron por primera vez, fueron generalmente descritos como "intereses siniestros") es usualmente considerado por el que está fuera del gobierno como un abuso, o incluso una forma de corrupción. Es, sin embargo, el resultado ineludible de un sistema en el cual el gobierno tiene poderes ilimitados para tomar cualesquiera medidas se requieran para satisfacer los deseos de aquellos en los cuales reside su apoyo. Un gobierno con tales poderes no puede negarse a ejercerlos y aún mantener el apoyo de una mayoría. No tenemos derecho a culpar a los políticos por hacer lo que deben hacer en la posición en que los hemos colocado. Hemos creado las condiciones en las cuales es sabido que la mayoría tiene el poder para dar a cualquier sección en particular de la población cualquier cosa que ella demande. Pero un gobierno que posee tales poderes ilimitados puede permanecer en ejercicio sólo satisfaciendo a un número suficientemente grande de grupos de presión para asegurarse el apoyo de una mayoría.

El gobierno, en el sentido estrecho de la administración de los recursos especiales apartados para la satisfacción de necesidades comunes, tendrá hasta cierto punto siempre ese carácter. Su tarea es entregar beneficios particulares a diferentes grupos, lo cual es completamente distinto a una legislación adecuada. Pero mientras esta debilidad es comparativamente inocua en la medida que el gobierno está restringido a determinar el uso de una cantidad de recursos puestos a su disposición de acuerdo a reglas que no puede alterar (y particularmente cuando, como en los gobiernos locales, las personas pueden escapar a la explotación votando con los pies), ella asume proporciones alarmantes cuando el gobierno y la creación de reglas se confunden y las personas que administran los recursos del gobierno también determinan qué cantidad de los recursos totales debe controlar. Colocar a aquellos que deben definir lo correcto en una posición en la cual sólo puedan mantenerse entregando a quienes los apoyan lo que deseen, es poner a su disposición todos los recursos de la sociedad para cualquier propósito que ellos crean necesario para mantenerse en el poder.

Si estos administradores de una cierta fracción de los recursos de la sociedad estuviesen bajo una ley que no pudiesen alterar, aunque utilizaran estos recursos para satisfacer a sus seguidores, no podrían ser llevados más allá de lo que puede hacerse sin interferir con la libertad del individuo. Pero si al mismo tiempo ellos son quienes crean esas reglas de conducta, tenderán a usar su

poder para organizar, no sólo los recursos pertenecientes al gobierno, sino todos los recursos de la sociedad, incluyendo los del individuo, para servir los deseos particulares de sus contribuyentes.

Podemos impedir al gobierno servir a los intereses especiales sólo privándolo del poder de usar la coerción para hacerlo, lo que significa que podemos limitar los poderes de los intereses organizados sólo limitando los poderes del gobierno. Un sistema en el cual los políticos creen que es su deber, y está en su poder, remover toda insatisfacción, lleva a una completa manipulación de los asuntos de las personas por los políticos.²⁶ Si ese poder es ilimitado, podrá y será usado en el servicio de intereses particulares, e inducirá a todos los intereses organizados a combinarse, con el fin de presionar al gobierno. La única defensa que tiene un político contra tal presión es referirse a un principio establecido que le impide acceder y que él no puede alterar. Ningún sistema en el cual aquellos que dirigen el uso de los recursos del gobierno no están sometidos a reglas inalterables, puede escapar a convertirse en un instrumento de intereses organizados.

Acuerdo en reglas generales y en medidas particulares

Hemos enfatizado repetidamente que en una Gran Sociedad nadie puede poseer conocimiento o visualizar todos los hechos particulares que pueden convertirse en objeto de decisiones de gobierno. Cualquier miembro de tal sociedad puede saber no más que una pequeña parte de la estructura comprehensiva de relaciones que conforma la sociedad; pero sus deseos en relación a la formación del sector del patrón global al cual él pertenece, inevitablemente estarán en conflicto con los deseos de los otros.

Así, mientras nadie sabe todo, los deseos separados a menudo chocarán en sus efectos y deberán ser reconciliados si se debe llegar a un acuerdo. El *gobierno* democrático (a diferencia de la legislación democrática) requiere que el consenso de los individuos se extienda mucho más allá de los hechos particulares de los cuales están conscientes; y ellos se someterán a desatender sus propios deseos sólo si han acordado aceptar ciertas reglas generales que guiarán todas las medidas específicas y a las cuales incluso la mayoría se someterá. Parece que se ha olvidado hoy en día que en tales situaciones el conflicto puede evitarse sólo con el acuerdo

²⁶ Ver el pasaje de C. A. R. Crossland citado en la nota 21 más arriba.

de reglas generales, mientras que, si se requiriese acuerdo entre los diversos particulares, los conflictos serían irreconciliables.

Acuerdo general verdadero, o incluso acuerdo verdadero entre una mayoría, en una Gran Sociedad, raramente se extenderá más allá de algunos principios generales, y sólo puede mantenerse en aquellas medidas particulares que pueden ser conocidas a casi todos sus miembros.²⁷ Incluso más importante, tal sociedad alcanzará un orden global coherente y autoconsistente sólo si se somete a reglas generales en sus decisiones particulares, y no se le permite, ni siquiera a la mayoría, quebrar estas reglas; a menos que esta mayoría esté preparada a someterse a una nueva regla y se comprometa a aplicarla sin excepción de allí en adelante.

Ya hemos visto que el compromiso con reglas es, en algún grado, necesario incluso para un individuo solo que se esfuerza por poner orden en un complejo de acciones que él no puede conocer en detalle con anterioridad. Es incluso más necesario cuando las decisiones serán tomadas sucesivamente por diferentes grupos de personas con referencia a diferentes partes del todo. Votos sucesivos por asuntos particulares en tales condiciones probablemente no producirían un resultado agregado que cualquier persona aprobaría, a menos que estuvieran todos guiados por las mismas reglas generales.

Ha sido en gran medida el reconocimiento de los resultados insatisfactorios de los procedimientos establecidos en la toma de decisiones democrática lo que ha llevado a demandar un plan global en el cual toda la acción de gobierno quedará decidida para un largo período por delante. Sin embargo, ese plan no proveería realmente una solución para la dificultad crucial. Al menos, como se lo concibe usualmente, seguiría siendo el resultado de una serie de decisiones particulares acerca de asuntos concretos y por lo tanto su determinación originaria los mismos problemas. El efecto de la adopción de un plan así, es que usualmente se convierte en un sustituto de un criterio real acerca de si las medidas que provee son deseables.

Los hechos decisivos son, no sólo que una verdadera visión mayoritaria existirá en una Gran Sociedad sólo en principios generales, sino también que una mayoría puede ejercitar algún control sobre el resultado del proceso de mercado sólo si se confina a dictar principios generales y se refrena de interferir en lo específico aun si los resultados concretos están en conflicto con

²⁷ En conexión a esto ver la discusión muy pertinente del carácter abstracto de la sociedad en K. R. Popper, *op. cit.*, pág. 175.

sus deseos. Es inevitable que, cuando nos proveemos de un mecanismo que responde en parte a circunstancias desconocidas para nosotros para el logro de algunos de nuestros propósitos, sus efectos sobre algunos resultados específicos debieran ser contrarios a nuestros deseos, y que, por lo tanto, surgirá a menudo un conflicto entre las reglas generales que nos gustaría ver obedecidas y los resultados particulares que deseamos.

En la acción colectiva este conflicto se manifestará muy conspicuamente, porque, mientras como individuos en general hemos aprendido a obrar de acuerdo con reglas y somos capaces de hacerlo consistentemente, como miembros de un cuerpo que decide por votos mayoritarios no tenemos ninguna seguridad que las futuras mayorías obrarán de acuerdo a esas reglas que pueden prohibirnos votar por asuntos particulares que nos agradan, pero que son obtenibles sólo infringiendo una regla establecida. Si bien como individuos hemos aprendido a aceptar que al perseguir nuestros fines estamos limitados por reglas establecidas de conducta justa, cuando votamos como miembros de un cuerpo que tiene el poder para alterar estas reglas, a menudo no nos sentimos similarmente restringidos. En esta última situación casi todas las personas, desde luego, considerarán razonable reclamar para sí beneficios que ellos saben están siendo otorgados a otros, pero que también saben no pueden otorgarse universalmente, y por lo tanto, tal vez preferirían no verlos otorgados a nadie. En el curso de las decisiones particulares sobre asuntos específicos los votantes o sus representantes se verán entonces, a menudo, llevados a apoyar medidas en conflicto con principios que ellos preferirían ver generalmente observados. En la medida que no existan reglas que son obligatorias para aquellos que deciden sobre medidas particulares, es así inevitable que las mayorías aprobarán medidas de un tipo que, si se les pidiera votar a base de principios, ellos probablemente prohibirían de una vez y para siempre.

El argumento que en cualquier sociedad existirá generalmente mayor acuerdo en principios generales que en asuntos particulares tal vez parezca en un comienzo contrario a la experiencia común. La práctica diaria parece mostrar que es usualmente más fácil conseguir acuerdo sobre un asunto particular que en un principio general. Esto, sin embargo, es sólo una consecuencia del hecho que en general no conocemos en forma explícita, y nunca hemos puesto en palabras, esos principios comunes sobre los cuales sabemos muy bien cómo actuar y que normalmente llevan a diferentes personas a acordar en sus juicios. La articulación o formulación verbal de estos principios será frecuentemente

muy difícil. Esta falta de reconocimiento consciente de estos principios sobre los cuales actuamos no refuta, sin embargo, el hecho que usualmente nos ponemos de acuerdo en asuntos morales particulares sólo porque acordamos en las reglas aplicables a ellos. Pero a menudo aprenderemos a expresar estas reglas comunes sólo mediante el examen de las diversas instancias particulares en que nos hemos puesto de acuerdo, y por un análisis sistemático de los puntos en los cuales hemos llegado a acuerdo.

Si las personas que se enteran por primera vez acerca de las circunstancias de una disputa llegan generalmente a juicios similares de sus méritos, esto significa precisamente que, lo sepan o no, de hecho están guiados por los mismos principios, mientras, cuando son incapaces de llegar a un acuerdo, esto pareciera mostrar que ellos carecen de tales principios comunes. Esto se ve confirmado cuando examinamos la naturaleza de los argumentos susceptibles de producir acuerdo entre las partes que en un principio estaban en desacuerdo sobre los méritos de un caso particular. Tales argumentos siempre consistirán en llamados a principios generales, o al menos a hechos que son relevantes sólo a la luz de algún principio general. Nunca será la instancia concreta como tal, sino siempre su carácter como una en una clase de instancias, o como una que cae bajo una regla particular, la que será considerada como pertinente. El descubrimiento de una regla de este tipo sobre la cual podemos ponernos de acuerdo será la base para llegar a dicho. acuerdo sobre el asunto particular.

III. La contención del poder y el derrocamiento de la política

*Estamos viviendo tiempos en que la justicia ha desaparecido. Nuestros parlamentarios producen, tranquilamente, estatutos que son contrarios a la justicia. Los Estados tratan arbitrariamente a sus súbditos sin intento alguno por preservar un sentido de justicia. Los hombres que caen bajo el poder de otra nación se encuentran, para todos sus intentos o propósitos, prácticamente fuera de la ley. Ya no hay respeto alguno por su derecho natural a la tierra natal, sus moradas o propiedades, su derecho a ganarse la vida o el sustento, o a cualquier otra cosa. Nuestra confianza en la justicia ha sido totalmente destruida.**

Albert Schweitzer

Poder limitado e ilimitado

El problema de orden social más importante es la limitación efectiva del poder. El gobierno es indispensable para la formación

*La cita al inicio del capítulo es traducida de la versión original en alemán de Albert Schweitzer, *Kultur und Ethik, Kulturphilosophie* vol. 2 (Berna, 1923), p. XIX. Publicado en versión inglesa bajo el título *Civilization and Ethics* (Londrés, 1923), el párrafo correspondiente se encuentra en la página XVIII.

de tal orden, sólo para proteger a todos contra la coerción y violencia por parte de los demás. Pero tan pronto como, para conseguirlo, el gobierno adquiere el monopolio de la coerción y la violencia, se convierte a su vez en la principal amenaza a la libertad individual. La gran aspiración de los fundadores del gobierno constitucional en los siglos diecisiete y dieciocho fue precisamente, limitar este poder, pero este empeño para contener los poderes del gobierno fue también abandonado casi inadvertidamente, cuando se comenzó a creer, en forma equivocada, que el control democrático del uso del poder proveía de suficiente protección contra su excesivo crecimiento.¹

Nosotros ya hemos aprendido que la misma omnipotencia conferida a las asambleas representativas las expone a una presión irresistible para usar su poder en beneficio de intereses especiales, presión que una mayoría con poderes ilimitados no puede resistir si desea seguir siendo una mayoría. Este proceso puede prevenirse sólo privando a la mayoría gobernante del poder que le permite otorgar beneficios discriminatorios a grupos o individuos. Generalmente esto se ha considerado imposible en una democracia, ya que parece requerir de algo situado por encima de los representantes electos de una mayoría. De hecho, la democracia necesita restricciones aún más severas que otras formas de gobierno, ya que está más sujeta a la presión efectiva por parte de intereses especiales, quizás de grupos pequeños, de los cuales depende su mayoría.

¹ Véase K. R. Popper, *The Open Society and its Enemies* (5.^a ed., Londres, 1974), vol. I, p. 124:

Podemos distinguir dos tipos principales de gobierno. El primer tipo comprende a los gobiernos de los cuales podemos zafarnos sin derramamiento de sangre; por ejemplo, por medio de elecciones generales; es decir, las instituciones sociales proveen los medios por los cuales los gobernantes pueden ser destituidos por los gobernados, y las tradiciones sociales aseguran que estas instituciones no serán destruidas fácilmente por aquellos que están en el poder. El segundo tipo está formado por gobiernos de los cuales los gobernados no se pueden deshacer excepto por el camino de una revolución exitosa, es decir, en la mayoría de los casos no pueden. Sugiero el término "democracia" como el nombre abreviado para un gobierno del primer tipo, y el término "tiranía" o "dictadura" para el segundo. Esto, creo, corresponde a la usanza tradicional.

En conexión con lo que sigue, concerniente al carácter negativo de los más altos valores políticos véase también su *Conjectures and Refutations* (2.^a edición, Londres, 1965), pág. 30.

Sin embargo, el problema parecía sin solución, solamente porque un antiguo ideal había sido olvidado. El ideal que el poder de todas las autoridades que ejercen funciones gubernativas debe ser limitado por reglas permanentes que nadie pueda cambiar o abolir para servir fines particulares: principios que constituyen los términos de asociación de la comunidad, que reconoce una autoridad precisamente porque esa autoridad está sujeta a tales reglas permanentes. Fue la superstición constructivista-positivista la que llevó a la creencia que debe haber algún poder supremo único e ilimitado del que se derive todo otro poder, cuando de hecho la autoridad suprema debe su respeto a que se somete a reglas generales limitantes.

Lo que hoy en día llamamos gobierno democrático sirve — como resultado de su estructura— no a la opinión de la mayoría, sino a los variados intereses de un conglomerado de grupos de presión cuyo apoyo debe comprar el gobierno mediante concesión de beneficios especiales, simplemente porque no puede retener a sus partidarios cuando rehúsa darles algo que tiene el poder de otorgar. El aumento resultante de la coerción discriminatoria amenaza con estrangular el crecimiento de una civilización que descansa en la libertad individual. Una interpretación constructivista errónea del orden de la sociedad combinada con una comprensión equivocada del significado de justicia ha llegado a ser, sin duda, el principal peligro para el futuro no sólo de la riqueza, sino que de las morales y la paz. Nadie que tenga los ojos abiertos puede dudar por más tiempo que el peligro para la libertad personal viene principalmente desde la izquierda, no a causa de algún ideal particular que ella persiga, sino porque los distintos movimientos socialistas son los únicos grandes cuerpos organizados que, por objetivos que atraen a muchos, quieren imponer sobre la sociedad un plan preconcebido. Esto necesariamente lleva a la extinción de toda responsabilidad moral del individuo y ya ha eliminado progresivamente, uno después de otro, la mayoría de los resguardos de la libertad individual que han sido construidos a través de siglos de la evolución de la ley.

Para recuperar ciertas verdades fundamentales que generaciones de demagogia han destruido, es necesario aprender nuevamente a entender por qué los valores básicos de una sociedad grande o abierta deben ser negativos, asegurándole al individuo el derecho a perseguir, dentro de un dominio conocido, sus propios objetivos a base de su propio conocimiento. Sólo tales reglas negativas hacen posible la formación de un orden autogenerador, que usa el conocimiento y satisface los deseos de los individuos.

Tendremos que reconciliarnos con el hecho aún extraño que en una sociedad de hombres libres la autoridad más alta no debe tener, en tiempos normales, el poder de dar órdenes positivas, sean estas 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.

Paz, libertad y justicia: las tres grandes negativas

La ignorancia inalterable de cualquier espíritu individual, o de cualquier organización que puede dirigir la acción humana, sobre la inconmensurable cantidad de hechos particulares que deben determinar el orden de sus actividades es la razón fundamental por la que es negativo lo mejor que puede dar un gobierno a una gran sociedad de hombres libres.

Sólo los tontos creen saberlo todo, pero hay muchos de ellos. Esta ignorancia es la causa por la que el gobierno sólo puede ayudar a (o quizás hacer posible) la formación de un patrón o estructura abstracta en la cual las distintas expectativas de los miembros se concilien aproximadamente entre ellas, haciendo que estos miembros observen ciertas reglas negativas o prohibiciones que sean independientes de sus propósitos particulares. Sólo puede asegurar el carácter abstracto, y no el contenido positivo del orden que surgirá por el uso que para sus propósitos hagan los individuos de sus conocimientos, mediante el recurso de limitar sus dominios en contra de los demás, a través de reglas abstractas y negativas. Es decir, para que los individuos hagan uso más efectivo para sus propios propósitos de la información que poseen, el principal beneficio que el gobierno puede ofrecerles debe ser "meramente" negativo. Mucha gente encuentra difícil de aceptar incluso este solo hecho. En consecuencia, todos los constructivistas tratan de engañar acerca de la concepción original de estos ideales.

Quizás la paz es el único de los grandes ideales cuyo carácter negativo la gente está generalmente preparada a aceptar, y cuya deformación recibe rechazo unánime. Por lo menos yo esperó que si, digamos, un Krushchev hubiese usado el popular gambito socialista de acordar la paz siempre que ésta fuera una "paz positiva", todos habrían comprendido que esto significaba paz sólo si él podía hacer lo que quisiera. Pero pocos parecen reconocer que la exigencia de los "deformadores" intelectuales para que la libertad, o la justicia, o la ley sean hechas "positivas", es similar a un intento de pervertir y abusar de los ideales básicos. Como en el

caso de muchas otras cosas buenas tales como la tranquilidad, la salud, el descanso, la paz mental o una buena conciencia, la ausencia de ciertos males, en lugar de la existencia de bienes positivos, es la condición necesaria para el éxito de los esfuerzos individuales.

El uso actual, que ha llegado a emplear "positivo" y "negativo" casi como equivalentes de "bueno" y "malo", y lleva a que la gente sienta que un "valor negativo" sea lo opuesto a un valor, un desvalor o un daño, ciega a las personas ante el carácter crucial de los más grandes beneficios que nuestra sociedad nos puede ofrecer.

Las tres grandes negativas de Paz, Libertad y Justicia son, de hecho, las únicas bases indispensables de la civilización que un gobierno debe proveer. Ellas están necesariamente ausentes en la condición "natural" del hombre primitivo y los instintos innatos del hombre no las proveen a sus semejantes. Ellas son los productos más importantes, pero aún no perfectamente asegurados de las reglas de la civilización.

La coerción puede ayudar a los hombres libres en el logro de sus fines sólo mediante la imposición de un esquema de reglas universales que no los dirija hacia fines particulares, sino que los haga capaces de crear para ellos mismos un dominio que los proteja de cambios impredecibles causados por otros hombres—incluyendo a los agentes del gobierno— para perseguir sus propios fines. Y si la mayor necesidad es la seguridad contra la violación por los demás de tal esfera protegida, incluyendo al gobierno, la autoridad suprema requerida es una que pueda simplemente decir "no" a los otros, sin tener ella misma poderes positivos.

El concepto de una autoridad suprema que no pueda emitir ningún mandato nos suena extraño e incluso contradictorio, porque se ha llegado a creer que la máxima autoridad debe ser una autoridad omnipotente y totalmente comprehensiva, que abarque todos los poderes de las autoridades subordinadas. Pero no existe absolutamente ninguna justificación para esta creencia "positivista". Excepto cuando, como resultado de fuerzas humanas externas o naturales, el orden autogenerador se ve alterado y se requieren medidas de emergencia para restaurar las condiciones necesarias para su operación, no hay necesidad para tales poderes "positivos" de la autoridad suprema.

En realidad es razonable desde todo punto de vista desear que la autoridad máxima sea una tal que su poder descansa en su sometimiento a reglas abstractas que la obliguen a evitar que el

gobierno o las instituciones privadas interfieran con los derechos adquiridos de las personas, independientemente de las consecuencias particulares que ello tenga. Esta autoridad normalmente estará sometida a ciertos principios reconocidos y podrá ordenar el cumplimiento de tales reglas generales. En tanto la sociedad no esté amenazada por fuerzas externas, no tendrá otro poder coercitivo que el establecido. Pese a estas restricciones, esta autoridad estará por encima de todos los poderes gubernamentales e incluso será el único poder común sobre el territorio, mientras que todos los poderes gubernamentales, propiamente tales, pueden estar separados para las distintas regiones.

Centralización y descentralización

El grado de centralización que presuponemos, en el cual el poder supremo legislativo y el poder supremo de gobierno son partes de la misma organización unitaria que llamamos una nación o estado (grado que se reduce apenas incluso en estados federales), es esencialmente efecto de la necesidad de hacer a esta organización fuerte para la guerra. Pero ahora, cuando al menos en Europa Occidental y en Norteamérica creemos haber excluido la posibilidad de guerra entre las naciones asociadas y estamos confiando en una organización supranacional para la defensa (esperamos que de manera efectiva), debemos descubrir gradualmente que podemos reducir la centralización y dejar de encargar al gobierno nacional tantas tareas, que sólo lo hacen más fuerte ante enemigos externos.

Era necesario, en pro de la claridad, discutir en el contexto de este ensayo los cambios requeridos en la estructura constitucional para preservar la libertad individual, con referencia al tipo más familiar de estado unitario. Pero ellos son, de hecho, aún más adecuados para una estructura jerárquica descentralizada de tipo federal. Aquí sólo podemos mencionar algunos pocos aspectos principales.

El sistema bicameral, generalmente considerado como esencial para una constitución federal, ha sido analizado bajo el esquema aquí propuesto, con una prioridad diferente; pero su función en una federación podría lograrse por otros medios, como por ejemplo, un sistema de doble conteo de votos, al menos en la asamblea gubernamental: una vez de acuerdo al número de congresales y la otra de acuerdo al número de estados representados en la asamblea central. Sería conveniente, probablemente, restringir los acuerdos federales al propio gobierno y tener una asam-

blea legislativa única para toda la federación. Pero no es realmente necesario tener siempre las asambleas legislativas y las asambleas gubernamentales en el mismo nivel de la jerarquía, siempre que el poder del gobierno, ya sea que se extienda en un territorio más grande o más pequeño que el poder legislativo, esté limitado por este último. Esto pareciera hacer deseable que el poder legislativo deba extenderse sobre un territorio mayor que el del poder gubernamental; pero por supuesto existen varios ejemplos (Gran Bretaña con distintos sistemas de ley privada en Inglaterra y Escocia, los Estados Unidos de Norteamérica con la ley común en la mayoría de los estados y el Código Napoleónico en uno) de un gobierno ejecutivo central que rige sobre territorios que tienen leyes diferentes, y unos pocos (la Comunidad Británica de Naciones en algún grado y por un período) donde el poder supremo que determina la ley (la corte de última instancia) era común a una cantidad de gobiernos que, en otros sentidos, eran totalmente independientes.

Sin embargo, son más importantes para nuestros propósitos, los deseables traspasos de actividades que serían posibles una vez que el poder de una autoridad suprema para decir "no" a acciones nocivas para los estados asociados haya reducido la necesidad de un gobierno central nacional fuerte para propósitos de defensa. La mayoría de las actividades de servicio del gobierno podrían entonces ser delegadas ventajosamente, a autoridades regionales o locales, totalmente limitadas en sus poderes coercitivos por las reglas dictadas por una autoridad legislativa superior.

No existe, por supuesto, ni a nivel nacional ni en el internacional, una base moral por la cual las regiones más pobres debieran ser autorizadas para apoderarse según sus propósitos de la riqueza de las regiones con mayor abundancia. Aun así la centralización avanza, no porque la mayoría de las personas en la nación estén ansiosas por abastecer con los medios de ayuda a las regiones más pobres, sino porque la mayoría, para ser una mayoría, necesita los votos adicionales de las regiones que se benefician al compartir la riqueza de la unidad más grande. Y lo que está sucediendo en las naciones existentes está comenzando a pasar a escala internacional, donde, por una competencia estúpida con Rusia, las naciones capitalistas, en vez de prestar capital a empresas de países que persiguen políticas económicas consideradas prometedoras, están actualmente subsidiando en gran escala los experimentos socialistas de países subdesarrollados donde, saben, que esos fondos serán mayormente desperdiciados.

La regla de la mayoría versus la regla de leyes aprobadas por la mayoría

No sólo la paz, la justicia y la libertad, sino que también la democracia es básicamente un valor negativo, una regla de procedimiento que sirve como protección en contra del despotismo y la tiranía, y es ciertamente no más importante, pero no mucho menos, que las primeras Tres Grandes Negativas; o, para ponerlo de otra forma, una convención que sirve principalmente para prevenir el daño. Pero, al igual que la libertad y la justicia, está ahora siendo destruida por los esfuerzos de darle un contenido "positivo". Estoy casi seguro que los días de la democracia ilimitada están contados. Nosotros si queremos preservar los valores básicos de la democracia, tendremos que adoptar una forma diferente de democracia, o tarde o temprano perderemos el poder para liberarnos de un gobierno opresivo.

Como hemos visto, bajo el sistema prevaleciente no es la opinión común a una mayoría la que decide sobre los asuntos comunes, sino una mayoría que debe su existencia y poder a la satisfacción de los intereses especiales de numerosos grupos pequeños; intereses que los representantes no pueden rehusarse a otorgar si pretenden continuar siendo una mayoría. Pero mientras es posible el acuerdo de la mayoría de una gran sociedad sobre reglas generales, es una farsa la llamada aprobación por mayoría de un conglomerado de medidas que sirven intereses particulares. La compra del apoyo de la mayoría mediante tratos con intereses especiales, a pesar que es lo que la democracia contemporánea ha llegado a significar, no tiene nada que ver con la idea original de democracia, y es ciertamente contraria al concepto moral más fundamental de que todo uso de fuerza debe estar guiado y limitado por la opinión de la mayoría. El proceso de compra de votos que hemos llegado a aceptar como una parte necesaria de la democracia que conocemos, y el cual es realmente inevitable en una asamblea representativa que tiene ambos poderes —el de pasar leyes generales y el de emitir mandatos— es moralmente indefendible y produce todo eso que a todos los ajenos al problema les parece despreciable en la política. No es ciertamente una consecuencia necesaria del ideal de que la opinión de la mayoría debiera mandar, sino que está en conflicto con él.

Este error está estrechamente conectado con el concepto erróneo de que la mayoría debe ser libre para hacer lo que quiera. Una mayoría de los representantes del pueblo basada en la negociación de las exigencias de grupos jamás podrá representar la

opinión de la mayoría del pueblo. Tal "libertad del Parlamento" conlleva a la opresión del pueblo. Está en total conflicto con el concepto de limitación constitucional al poder gubernamental, y es irreconciliable con el ideal de una sociedad de hombres libres. El ejercicio del poder de una democracia representativa más allá de la esfera donde los votantes pueden comprender el significado de sus decisiones puede corresponder a la opinión de la mayoría del pueblo (o estar controlada por ella) sólo si en todas sus medidas coercitivas el gobierno está confinado a reglas que son igualmente aplicables a todos los miembros de la comunidad.

En tanto que esta forma de democracia persista, no podrá existir un gobierno decente aunque los políticos sean ángeles o estén profundamente convencidos del valor supremo de la libertad personal. No tenemos derecho a culparlos por lo que hacen, porque somos nosotros, al mantener las instituciones actuales, quienes los ponemos en una posición en la cual ellos sólo pueden obtener poder para hacer algún bien si se comprometen a otorgar beneficios especiales a distintos grupos. Esto ha llevado al intento de justificar estas medidas mediante la creación de una pseudo-ética, llamada "justicia social". Esta fracasa en cualquier prueba que deba satisfacer un sistema de reglas morales para asegurar la paz y la cooperación voluntaria entre los hombres libres.

El argumento crucial de este escrito es que sólo una opinión predominante sobre los principios que deben gobernar y restringir la conducta individual puede justificar la coerción en una sociedad de hombres libres. Es obvio que una sociedad pacífica y próspera puede existir solamente si algunas de estas reglas son obedecidas en forma general, y cuando sea necesario, impuestas. Esto nada tiene que ver con ninguna "voluntad" que apunte a un objetivo particular.

Lo que a la mayoría de la gente aún le parece extraño e incluso incomprensible es que en tal sociedad el poder supremo debe ser un poder limitado, no totalmente comprensivo sino que relegado a restringir al gobierno organizado, a las personas y a las organizaciones privadas mediante la imposición de reglas generales de conducta. Sin embargo, puede ser esa condición de sumisión la que permite que sea la imposición de reglas generales de conducta igualmente aplicables a todos la única autorización que tiene la autoridad suprema para utilizar la coerción. Tal poder supremo debe la lealtad y respeto que exige, a su compromiso con los principios generales, y el único objetivo por el cual puede usar la coerción es para asegurar la obediencia a esos principios. Se hace al poder legislativo representante de las opiniones de la

mayoría del pueblo para que logre que estos principios estén conformes a la opinión general.

Confusión moral y decadencia del lenguaje

Bajo la influencia de la agitación socialista, en el curso de los últimos cien años, ha cambiado tanto el verdadero sentido en el cual se usan muchas de las palabras claves que describen los ideales políticos que, hoy en día, uno debe dudar si usar incluso palabras como "libertad", "justicia", "democracia" o "ley", porque ellas ya no comunican el significado original. Y, como se dice afirmó Confucio, "cuando las palabras pierdan su significado, las personas perderán su libertad". No fueron, desafortunadamente, sólo propagandistas ignorantes sino que a menudo profundos filósofos sociales quienes contribuyeron a este deterioro del lenguaje retorciendo palabras bien establecidas para seducir a la gente a servir lo que ellos se imaginaban eran buenos propósitos. Cuando un John Dewey define la libertad como "el poder efectivo para hacer cosas específicas",² puede parecer un artificio tortuoso para engañar a los inocentes. Pero si otro filósofo social argumenta al discutir de democracia "que la línea de enfoque más promisoria es decir que la democracia... se considera buena porque en general, es el mejor recurso para asegurar ciertos elementos de justicia social",³ constituye evidentemente una ingenuidad increíble.

Aparentemente la generación más joven de filósofos sociales ni siquiera sabe lo que los conceptos básicos significaron alguna vez.

Solamente así puede explicarse que encontremos a un joven erudito afirmando seriamente que la costumbre de hablar de "un estado justo de las cosas... debe considerarse primordial, ya que cuando describimos a un hombre como justo queremos decir que él usualmente intenta actuar en una forma tal cuyo resultado es un estado justo de las cosas"⁴ e incluso agregando algunas páginas después que "parece (!) existir una categoría de "justicia priva-

² John Dewey, "Liberty and Social Control", *Social Frontier*, noviembre, 1935, y cf.; comentarios más completos aparecen en mi libro *The Constitution of Liberty*, en la nota 21 al capítulo 1.

³ Morris Ginsberg en W. Ebenstein (ed.), *Modern Political Thought: The Great Issues* (Nueva York, 1960).

⁴ David Miller, *Social Justice* (Oxford, 1976)p. 17 Cf. también M. Duverger, *The Idea of Politics*. (Indianápolis, 1966), p. 171: "La definición de justicia... casi siempre se centra en la distribución de la riqueza y

da" que se preocupa del trato de un hombre con sus semejantes cuando él no esté actuando como participante en una de las instituciones sociales principales".⁵ Esto, quizás puede ser explicado por el hecho que hoy un joven encontrará primero el término "justicia" en una conexión de este tipo, pero por supuesto es una parodia de la evolución del concepto. Como hemos visto, un estado de las cosas que no ha sido deliberadamente originado por los hombres no puede poseer inteligencia, ni virtud, ni justicia, ni ningún otro atributo de los valores humanos, ni siquiera si es el resultado impredecible de un juego que la gente ha consentido jugar, emprendiendo por su propio interés relaciones de intercambio con los demás. La justicia no es, por supuesto, cuestión de los objetivos de una acción sino que de su obediencia a las reglas a la que está sujeta. Estos ejemplos —elegidos casi aleatoriamente— del abuso actual de los términos políticos por aquellos que tienen destreza con las palabras, cambiando el significado de conceptos que quizás jamás han entendido totalmente y que los han vaciado gradualmente de todo contenido claro, podríamos aumentarlos indefinidamente. Es difícil saber qué hacer cuando los enemigos de la libertad se describen a sí mismos como liberales, como es hoy en día práctica común en los Estados Unidos —excepto llamarlos persistentemente, como debemos hacerlo, pseudo-liberales— o cuando hacen llamados a la democracia, al referirse verdaderamente a igualitarismo.⁶ Todo esto es parte de esa "Traición de los Intelectuales" que Julien Benda castigo hace cuarenta años, pero que ha teñido éxito en crear un reino de falsedad que ha llegado a ser habitual en la discusión de los

las ventajas sociales." Uno comienza a preguntarse si estos escritores han escuchado alguna vez de John Locke o David Hume o incluso de Aristóteles. Véase, v.g., John Locke, en *Essays Concerning Human Understanding*, IV, iii, 18:

Donde no hay propiedad no hay injusticia, es una proposición tan evidente como una demostración de Euclides: Siendo el concepto de propiedad un derecho a algo y el concepto al cual se le da el nombre de "injusticia", la invasión o violación de ese derecho, es evidente que estas ideas, así establecidas, y estos nombres anexados a ellas, me aseguran que la proposición es tan cierta como que el triángulo tiene tres ángulos iguales a dos ángulos rectos.

⁵D. Miller, op. cit., p. 23.

⁶J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis* (Nueva York, 1954), p. 394: "Como un cumplimiento supremo, si bien no intencionado, los enemigos del sistema de libre empresa han considerado atinado apropiarse de su etiqueta".

asuntos de política "social", y en el lenguaje actual de los políticos que habitualmente emplean esta artimaña sin saber ellos mismos que lo es.

Pero no son sólo los socialistas confesos quienes nos guían a lo largo de este camino. Las ideas socialistas han penetrado tan profundamente en el pensamiento general que no son sólo esos pseudo-liberales los que simplemente disfrazan su socialismo con el nombre que han asumido, sino que también muchos conservadores se han apropiado las ideas y el lenguaje socialista y los usan constantemente convencidos que ellas son una parte establecida del pensamiento actual. No es sólo gente que tiene fuertes opiniones o toma parte activa en los asuntos públicos.⁷ En realidad la divulgación más activa de los conceptos socialistas tiene lugar todavía a través de lo que David Hume llamó la ficción de los poetas,⁸ los literatos ignorantes que están seguros que las palabras atrayentes que ellos emplean tienen un sentido preciso. Solamente porque estamos tan habituados a esto puede explicarse que, por ejemplo, cientos de miles de hombres de negocios a través del mundo aún permitan que sus periódicos en sus partes literarias recurran incluso a un lenguaje obsceno (tal como "la abundancia excrementicia de la producción capitalista" en la revista *TIME* del 27 de junio de 1977) para ridiculizar al capitalismo.⁹ Aunque el principio de libertad requiere que toleremos tales groserías escandalosas, uno podría haber esperado que el buen sentido de los lectores los haría aprender pronto en cuanto a las publicaciones dignas de confianza.¹⁰

⁷ Como un amigo me hizo notar recientemente, si contamos como socialistas a todas las personas que creen en lo que ellos llaman "justicia social", como debiéramos, porque lo que pretenden sólo puede ser alcanzado a través del uso del poder gubernamental, debemos admitir que probablemente alrededor del 90 por ciento de la población de las democracias occidentales es hoy socialista.

⁸ David Hume, *A Treatise of Human Nature*; libro III, sección 2, ed. L. A. Selby-Bigge (Oxford, 1958), p. 495.

⁹ La parte literaria de esa revista está llena de constantes referencias erróneas a la supuesta injusticia de nuestro orden económico. Por ejemplo, cuál se supone que es la relación causal cuando un poco antes (el 16 de mayo de 1977) un comentarista de televisión habla de "cuanta miseria cuesta mantener esos arbustos principescos en tan bien rasurada elegancia".

¹⁰ En relación con la sección precedente véase mi trabajo *The Confusion of Language in Political Thought* (Occasional Paper 20 of the Institute of Economic Affairs, Londres, 1968).

Procedimiento democrático y objetivos igualitarios

Quizás la peor víctima en este proceso de pérdida de sentido de las palabras, en tiempos recientes, ha sido la palabra misma de "democracia". El principal abuso se produce por aplicarla no a un procedimiento para llegar a un acuerdo en una acción común, sino que darle un contenido explícito prescribiendo cuales deben ser los objetivos de tales actividades. A pesar de lo claramente absurdo que es esto, muchas de las invocaciones actuales a la democracia están dirigidas a decirles a las asambleas democráticas qué es lo que deben hacer. Excepto en la medida en que esté comprometida la organización del gobierno, el término "democrático" no dice nada sobre los fines particulares por los que debe votar la gente.

El verdadero valor de la democracia es servir como una precaución sanitaria que nos proteja de un abuso de poder. Esto nos capacita para deshacernos de un gobierno y tratar de reemplazarlo por uno mejor. O, para ponerlo de otra manera, es la única forma que hemos descubierto para hacer posible el cambio pacífico. Como tal, constituye un alto valor por el cual vale la pena luchar, ya que cualquier gobierno que la gente no pueda reemplazar mediante un procedimiento acordado, está destinado a caer tarde o temprano en malas manos. Pero está lejos de ser el valor político más alto, y una democracia ilimitada bien puede ser peor que un gobierno limitado de una clase distinta.

En su actual forma ilimitada, la democracia ha perdido gran parte de la capacidad de servir como una protección en contra del poder arbitrario. Ha dejado de ser un salvaguardia de la libertad personal, una restricción al abuso del poder gubernamental; lo que se esperaba demostraría ser cuando se creía ingenuamente que, en tanto el poder estuviese sujeto a control democrático, se podría prescindir de todas las demás restricciones al poder gubernamental. Por el contrario, ha llegado a ser la causa principal de un crecimiento progresivo y acelerado en el poder y peso de la máquina administrativa.

La asamblea única democrática omnipotente y omnicompetente, en la cual una mayoría capaz de gobernar puede mantenerse a sí misma sólo tratando de eliminar todas las fuentes de descontento de cualquier partidario de esa mayoría, es conducida así a tomar el control en todas las esferas de la vida. Está forzada a desarrollar e imponer, en justificación de las medidas que debe tomar para retener el apoyo de la mayoría, un código de justicia distributiva no existente y, en el estricto sentido de la palabra,

inconcebible. En tal sociedad, tener cuñas políticas pasa a ser mucho más conveniente que aumentar los medios de satisfacción de las necesidades de nuestros semejantes. Como tiende a convertirse en asunto político para el cual pueden invocarse los poderes coercitivos del gobierno, una parte cada vez más grande de la actividad humana es apartada de los esfuerzos productivos y dedicada a los esfuerzos políticos, no sólo a la maquinaria política misma sino que peor, el aparato paragubernamental de rápida expansión, diseñado para presionar en el gobierno en pro de intereses particulares.

Lo que aún no se comprende, es que la mayoría de una asamblea de representantes con poderes ilimitados no es capaz de confinar sus actividades, ni está forzada a hacerlo, a objetivos que todos los miembros de la mayoría deseen, o incluso aprueben.¹¹ Si tal asamblea tiene el poder de otorgar beneficios especiales, una mayoría puede sostenerse normalmente sólo retribuyéndole a cada uno de los grupos particulares que la conforman. En otras palabras, hemos creado, bajo el falso nombre de democracia, una maquinaria en la cual no decide la mayoría, pero, al contrario, cada miembro de la mayoría tiene que acceder a muchos sobornos para obtener el apoyo mayoritario para sus propias demandas particulares. Con todo lo admirable que el principio de decisiones de la mayoría puede ser con respecto a materias que necesariamente conciernen a todos, el resultado de usar este procedimiento para distribuir el botín que puede ser extraído de una minoría disidente debe ser pernicioso.

Parece ser inevitable que si conservamos a la democracia en su forma actual, el concepto mismo está sentenciado a desacredi-

¹¹La debilidad del gobierno de una democracia omnipotente fue percibida muy claramente por el extraordinario estudioso alemán de la política, Carlo Schmitt, quien en la década de los años veinte entendió el carácter de esta forma en desarrollo del gobierno probablemente mejor que la mayoría de las personas, y desde entonces censuró regularmente lo que a mí me parece la causa incorrecta, moral e intelectualmente. Véase, por ejemplo, su ensayo sobre "*Legalität und Legitimität*" de 1932 (reimpreso en su *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlín, 1958, p. 342):

Ein pluralistischer Parteienstaat wird nicht aus Starke und Kraft, sondern aus Schwache 'total'; er interveniert in alle Lebensgebiete, weil er die Ansprüche alier Interessenten erfüllen muss. Insbesondere muss er sich in das Gebiet der bisher staatsfreien Wirtschaft begeben, auch wenn er dort auf jede Leitung und politischen Einfluss verzichtet.

Muchas de estas importantes conclusiones ya fueron expresadas en 1926 en su *Die geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus*.

tarse en tal medida que, incluso, será despreciado en el caso legítimo de las decisiones de mayoría sobre cuestiones de principio.

La democracia está en peligro ya que las instituciones particulares con las cuales hemos tratado de concretarla han producido efectos que hemos tomado (erróneamente) como los de la democracia genuina. Yo mismo he sugerido antes, que ya no estoy seguro que el nombre de la democracia pueda ser liberado del disgusto con el cual la consideran un número creciente de personas, y por buenas razones; aunque algunos aún no se atreven a expresar públicamente su desilusión.

Para resumir, la raíz del problema es, por supuesto, que en una democracia ilimitada los poseedores de poderes discrecionales están forzados a usarlos, quiéranlo o no para favorecer a los grupos particulares de cuyos cambiantes votos dependen sus poderes. Esto se aplica tanto al gobierno como a las instituciones organizadas democráticamente y a los sindicatos. Aunque, en el caso del gobierno, algunos de estos poderes pueden servir para darle capacidad de hacer muchas cosas que pueden ser deseables por sí mismas, debemos renunciar a entregárselos ya que tales poderes discrecionales inevitable y necesariamente, ponen a la autoridad en una posición en la cual estará forzada a hacer aún más daño.

"Estado" y "sociedad"

Si la democracia va a preservar una sociedad de hombres libres, la mayoría de un cuerpo político no debe tener, ciertamente, el poder para "darle forma" a una sociedad. O hacer que sus miembros sirvan a fines particulares, es decir, a fines distintos del orden abstracto, el que puede asegurar solamente si hace cumplir reglas de conducta igualmente abstractas. La tarea del gobierno es crear 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. Pero la coerción está justificada solamente para lograr tal sistema, dentro del cual todos puedan usar sus habilidades y conocimientos para sus propios fines siempre que no interfieran con los dominios igualmente protegidos de los demás. Excepto cuando "los Actos de Dios o los enemigos del Rey" hagan necesario conferir temporalmente poderes de emergencia a una autoridad, los que puedan ser revocados en cualquier

momento por la agencia que se los ha conferido, nadie necesita poseer poderes de coerción discriminatoria. (Cuando tales poderes tengan que ser usados para prevenir un posible crimen, la persona a quien le han sido aplicados erróneamente debe tener derecho a una plena compensación por el daño sufrido).

Gran parte de la confusión sobre este asunto se debe a una tendencia (particularmente fuerte en la tradición continental, pero que está creciendo rápidamente también en el mundo anglosajón con la divulgación de las ideas socialistas) de identificar "estado" y "sociedad". El estado, la organización de las personas de un territorio bajo un gobierno único, si bien es una condición indispensable para el desarrollo de una sociedad avanzada, está muy lejos de ser idéntico a la sociedad, o más bien a la multiplicidad de estructuras desarrolladas y autogeneradoras de hombres con alguna libertad, que sola merece el nombre de sociedad. En una sociedad libre el estado es una de muchas organizaciones, aquella que se necesita para proporcionar una estructura externa efectiva dentro de la cual se puedan formar órdenes autogeneradores, pero que está confinada al aparato de gobierno y que no determina las actividades de los individuos libres. Y mientras esta organización del estado contenga muchas organizaciones voluntarias, será la red de relaciones desarrollada espontáneamente entre los individuos y las varias organizaciones que ellos crean, lo que constituye la sociedad. Las sociedades se forman en tanto que a los estados hay que constituirlos. Por esto, las sociedades son infinitamente preferibles, en la medida que puedan producir los servicios que se necesitan o las estructuras que se autogeneren, mientras que las organizaciones basadas en el poder de la coerción tienden a convertirse en una camisa de fuerza que demuestra ser nociva tan pronto como usa sus poderes más allá de la imposición de las reglas de conducta indispensablemente abstractas.

Lleva a error escoger a los habitantes o ciudadanos de una unidad política determinada como el prototipo de una sociedad. Un individuo normalmente no pertenece a una sola sociedad y es altamente conveniente que así sea. Cada uno de nosotros es, afortunadamente, miembro de muchas sociedades sobrepuestas y entrelazadas, a las cuales se pertenece con lazos más o menos fuertes o permanentes. La sociedad es una red de relaciones entre individuos y grupos organizados, y estrictamente hablando difícilmente existe sólo una sociedad a la que pertenezca exclusivamente una persona. Para fines prácticos puede ser inofensivo aislar, en un contexto determinado, una parte del complejo orden de estas redes que se relacionan a menudo jerárquicamente, por

parecer especialmente apropiado para el t3pico en discusi3n, y suponer que se entender3 a cu3l parte de este complejo el orador o escritor llama "la sociedad". Pero no se debe olvidar jams que hoy en d3a muchas personas y organizaciones pertenecen a redes que se extienden por sobre las fronteras nacionales, del mismo modo que, dentro de cualquier naci3n, todos pueden ser un elemento en muchas estructuras diferentes de este tipo.

En realidad, la operaci3n de las fuerzas de orden espont3neo, y de las reglas de conducta que hacen posible las formaciones de tales estructuras ordenadas que nosotros describimos como sociedades, pasa a ser totalmente inteligible (y al mismo tiempo evidente nuestra incapacidad para comprender su funcionamiento en detalle) solamente si estamos enterados de la multiplicidad de tales estructuras traslapadas.

Cualquiera que conozca la compleja naturaleza de esta red de relaciones que determinan los procesos de la sociedad, deber3a reconocer tambi3n el err3neo antropomorfismo que concibe la sociedad como "actuando" o "deseando" algo. Fue originalmente, por supuesto, un intento de los socialistas para disfrazar el hecho que sus proposiciones ten3an por objetivo acrecentar los poderes coercitivos del gobierno cuando prefer3an hablar de "socializaci3n" en vez de "nacionalizaci3n" o "politizaci3n" de los medios de producci3n, etc. Pero esto los llev3 cada vez m3s a interpretar antropom3rficamente a la sociedad. Esta tendencia interpreta los resultados de los procesos espont3neos como si fueran dirigidos por alguna "voluntad", o fueran producidos o producibles por un dise1o humano, y est3 profundamente arraigada en la estructura del pensamiento humano primitivo.

No s3lo la mayor3a de los procesos de evoluci3n social tienen lugar sin que nadie los desee o prevea, sino que solamente a causa de esto ellos conducen a la evoluci3n cultural. De un proceso dirigido no puede emerger nada m3s all3 de lo que la mente que lo dirige pueda prever. Esta mente ser3 la 3nica que podr3 beneficiarse con esta experiencia. Una sociedad en desarrollo no avanza por las nuevas ideas que el gobierno inculque en ella, sino por nuevos modos y m3todos, probados constantemente en un proceso de ensayo y error. Son, para repetirlo una vez m3s, las condiciones generales favorables las que ayudar3n a personas desconocidas en circunstancias desconocidas a producir el mejoramiento que ninguna autoridad suprema podr3a lograr.

Un juego basado en reglas no puede ser declarado justo o injusto

Fue, en efecto, el descubrimiento que un juego de acuerdo a reglas mejoraba las *oportunidades* de todos, aún bajo el riesgo que el resultado para algunos podría ser peor de lo que hubiera sido de otra manera, lo que hizo que fuese una aspiración del liberalismo clásico la completa eliminación de poder en la determinación de los ingresos relativos percibidos en el mercado. Esto, combinado con la disposición de amortiguar el riesgo, mediante la provisión complementaria del mercado de un ingreso mínimo uniforme para todos aquellos que por alguna razón fuesen incapaces de ganar al menos esa cantidad en el mercado, no deja justificación moral para el uso de fuerza por el gobierno o por otro grupo organizado para determinar los ingresos relativos. En realidad, pasa a ser un claro deber moral del gobierno no sólo autorrefrenarse de cualquier interferencia de este tipo en el juego, sino que también prevenir que tal poder se lo arrogue cualquier grupo organizado.

En un orden tal, donde está excluido por principio el uso de la fuerza para determinar las posiciones materiales relativas o absolutas, puede ser tan escasamente un asunto de justicia lo que en un momento dado una persona debiera inducirse a hacer en pro del interés general, como también cuanto se le debiera ofrecer en remuneración. La utilidad social relativa de las diferentes actividades de cualquier persona, e incluso de las diversas actividades a las cuales se pueden dedicar diferentes personas, no es desafortunadamente un asunto de justicia sino el resultado de eventos que no pueden ser previstos o controlados. Lo que el público, y me terno, muchos economistas no logran entender es que los precios ofrecidos por los servicios en este proceso no sirven como una remuneración a las distintas personas por lo que ellas han hecho, sino que como señales que les dicen lo que ellas debieran hacer, tanto en su propio interés como en el interés general.

Es sencillamente tonto representar los diferentes premios que reciben las personas en el juego que hemos aprendido a jugar, porque asegura la utilización total de conocimientos y habilidades, como si la sociedad estuviera "tratando" en forma diferente a los participantes. Lo es aún si la posición inicial es determinada por circunstancias accidentales de la historia previa, durante la cual el juego pudo no haber sido siempre jugado honestamente. Si el objetivo es proveer las máximas oportunidades a los hombres como ellos son, sin ninguna coerción arbitraria, podemos alcanzar nuestros fines sólo tratándolos de acuerdo a las mismas reglas, sin

considerar las diferencias que de hecho tengan, y dejando que el resultado sea decidido por esas reestructuraciones constantes del orden económico, las que están determinadas por circunstancias que nadie puede prever.

La concepción básica del liberalismo clásico, única concepción que puede hacer posible un gobierno decente e imparcial, es que el gobierno debe *considerar* a todas las personas como iguales, a pesar de lo distintas que puedan ser, y que si el gobierno restringe (o ayuda) la acción de alguno, de cualquier forma, así debe, bajo las mismas reglas abstractas, restringir (o ayudar) las acciones de todos los demás. Nadie tiene derechos especiales sobre el gobierno, por el hecho de ser rico o pobre, más allá de la certeza de protección en contra de toda violencia de cualquier persona y la seguridad de un cierto ingreso mínimo fijo si las cosas van completamente mal. Tomar en cuenta las desigualdades de hecho que existen entre los individuos y hacerlas excusa para alguna coerción discriminadora, es ya una violación a los términos básicos en los que se someten los hombres libres al gobierno.

Este juego no sirve sólo al ganador, porque su ganancia por haber servido mejor a los demás corresponde siempre sólo a parte de lo que ha agregado al producto social; y es sólo jugando de acuerdo a las reglas de este juego que podemos asegurar ese alto grado de utilización de recursos que ningún otro método conocido puede lograr.

El paragobierno de los intereses organizados y la hipertrofia del gobierno

Muchos de los defectos más graves del gobierno contemporáneo, ampliamente reconocidos y deplorados, pero considerados como consecuencias inevitables de la democracia, son de hecho consecuencia sólo del carácter ilimitado de la democracia actual. Aún no se reconoce claramente el hecho básico, que bajo esta forma de gobierno, todo lo que el gobierno tenga poder constitucional para hacer, podrá ser forzado a hacerlo, aún en contra de su mejor criterio, si es que aquellos que se benefician por la medida son grupos de cuyo apoyo depende la mayoría del gobierno. Como consecuencia, la maquinaria de intereses particulares organizados destinados solamente a presionar al gobierno se está convirtiendo en la peor carga que fuerza al gobierno a hacer daño.

Difícilmente será tomado en serio el pretexto que son necesarias todas estas características de corporativismo incipiente que forman parte del paragobierno para aconsejar al gobierno sobre los efectos probables de sus decisiones. Yo no intentaré estimar

aquí cuán grande es la proporción de los miembros más capaces e informados de la sociedad que ya está absorbido en estas actividades esencialmente antisociales, excepto enfatizar que ambos lados de los que ahora se llaman eufemísticamente "socios sociales" (Sozialpartner) están frecuentemente forzados a distraer parte de su mejor gente de producir lo que el público quiere, para dedicarla a la tarea de entorpecer los esfuerzos del otro. Tengo poco que agregar a la descripción magistral del mecanismo de este proceso de gobierno por coaliciones de intereses organizados, que dio el Profesor Mancur Olson, Jr., en su libro *The Logic of Collective Action*,¹² y solamente recapitularé algunos puntos.

Por supuesto, toda presión sobre el gobierno para que use sus poderes coercitivos en beneficio de grupos particulares, es dañina para la generalidad. Pero es inexcusable pretender que, en este sentido, haya igual ventaja en todas partes y que en particular la presión que pueden ejercer las grandes firmas o corporaciones es comparable con aquella de la organización del trabajo, que en la mayoría de los países ha sido autorizada por ley o por fuero para utilizar poderes coercitivos para ganar apoyo para sus políticas. Al conferírsele, por razones supuestamente "sociales", privilegios únicos a los sindicatos de los que difícilmente disfruta el mismo gobierno, las organizaciones de trabajadores han sido capaces de explotar a otros trabajadores privándolos totalmente de la oportunidad de un buen empleo. Si bien este hecho es todavía convencionalmente ignorado, en la actualidad los principales poderes de los sindicatos descansan completamente en el permiso que tienen para usar el poder de evitar que otros trabajadores hagan el trabajo que desearían hacer.

Pero al margen de que, por el ejercicio de este poder, los sindicatos pueden alcanzar solamente una mejora relativa en los salarios de sus miembros, al costo de reducir la productividad general del trabajo y así el nivel general de salarios reales, combinado con el hecho que pueden poner a un gobierno que controla la cantidad de dinero en la necesidad de emitir, este sistema está destruyendo rápidamente el orden económico. Los sindicatos pueden ahora colocar al gobierno en una posición en la cual la única elección que tiene es emitir o ser censurado por el desempleo, el que es provocado por la política salarial de los sindicatos

¹² Harvard University Press, 1965. Véase también mi introducción a la traducción alemana de este libro que realizaron los miembros de mi seminario en Freiburg y publicado como *Die Logik des Kollektiven Handelns* (Tubingen, 1968).

(especialmente por su política de mantener las relaciones entre los salarios de distintos sindicatos constantes). Esta posición necesariamente destruirá dentro de poco el ordenamiento de mercado completo, probablemente a causa de los controles de precios que impondrá el gobierno, forzado por la inflación acelerada.

De todo aquello que implica el rol completo que tiene el creciente paragobierno, en esta etapa sólo comenzaré a discutir la amenaza que crea el crecimiento incesante de la maquinaria de gobierno, es decir, la burocracia. La democracia, al mismo tiempo que parece convertirse en algo completamente absorbente, se convierte a nivel gubernamental en un imposible. Es una ilusión creer que el pueblo, o sus representantes electos, pueda gobernar en detalle a una sociedad compleja. Un gobierno que cuente con el apoyo general de la mayoría, por supuesto, determinará a pesar de lo anterior los pasos principales, siempre que no sea meramente guiado hacia ellos por el impulso de sus actos previos. Pero el gobierno está pasando a ser tan complejo que es inevitable que sus miembros, como jefes de los distintos departamentos estén convirtiéndose en forma creciente en títeres de la burocracia, a la cual ellos seguirán dándole "directrices generales", pero de cuya operación depende la ejecución de todos los detalles. No es sin razón que los gobiernos socialistas desean politizar esta burocracia porque es en ella, y no en un cuerpo democrático, donde se toman cada vez más decisiones cruciales. Sin esto, ningún poder totalitario puede alcanzarse.

Democracia ilimitada y centralización

En ninguna parte se muestran más claramente los efectos de una democracia ilimitada que en el crecimiento general del poder del gobierno central por la apropiación de funciones anteriormente desempeñadas por las autoridades regionales o locales. Probablemente con la sola excepción de Suiza, el gobierno central se ha convertido casi en todas partes, no sólo en *el gobierno par excellence*, sino que también está constantemente abarcando más y más actividades a su competencia exclusiva. Que una nación sea gobernada principalmente desde su capital nacional, y que este poder central no sólo le dé una estructura de ley común (o al menos asegure que hay una ley determinable que regula las relaciones entre todos sus habitantes), sino que también más y más de los servicios que otorga el gobierno al pueblo sean dirigidos desde un centro único de comando, ha llegado a juzgarse como inevitable y natural, aun cuando recientemente en muchas

partes del mundo las tendencias al separatismo demuestran el resentimiento por esta situación.

Últimamente, el crecimiento de los poderes del gobierno central ha sido también muy ayudado por aquellos planificadores centrales quienes, cuando sus esquemas fallan a nivel regional o local, reclaman regularmente que para ser efectivos deben ser aplicados en mayor escala. El fracaso para dominar incluso problemas de moderado alcance fue a menudo la excusa para intentar esquemas aún más ambiciosos y menos adecuados para la dirección central o el control de la autoridad.

Pero la causa decisiva de la creciente preponderancia del gobierno central en los tiempos modernos es que sólo a ese nivel, al menos en los estados unitarios, la legislación poseía el poder ilimitado que legislación alguna debe poseer, y que la capacidad tanto para inventar sus "leyes" como para facultar a la administración para usar medidas discrecionales y discriminatorias para alcanzar el control deseado del proceso económico. Si el gobierno central puede ordenar muchas cosas que no puede un gobierno local, se llega a una situación en la cual, el camino más fácil para satisfacer las demandas de un grupo es promover que la decisión pase a la autoridad que posea estos poderes. Privar a los poderes legislativos nacionales del poder de usar la legislación para otorgar poderes discrecionales a la administración, sería por lo tanto, eliminar la causa principal de la centralización progresiva de todo gobierno.

La devolución de la política interna al gobierno local¹³

Sin estos poderes arbitrarios otorgados inadvertidamente a los "cuerpos legislativos", toda la estructura de los gobiernos se habría desarrollado, indudablemente, sobre líneas muy distintas.

¹³ Desde luego hay muchos problemas que surgen de aquellas situaciones que los liberales ingleses del siglo diecinueve discutieron intencionalmente en relación con su batalla contra las leyes de asentamiento. Mucha sabiduría sobre estas materias todavía puede encontrarse en *The History of Local Rates in England* (2.^a edición, Londrés, 1912) de Edwin Cannan.

Uno de los problemas más difíciles aquí es, quizás, que el deseo de atraer o retener residentes debe y puede ser combinado con una libertad de elegir a quien aceptar y a quien rechazar como miembro de una comunidad en particular. La libertad de migración es uno de los principios del liberalismo ampliamente aceptado y es totalmente admirable.

Si toda administración estuviera bajo una ley uniforme, que no pudiera alterar y la que nadie pudiese cambiar para hacerla servir propósitos administrativos específicos, cesaría el abuso de la legislación en servicio de intereses especiales. La mayoría de las actividades de servicio ahora suministradas por el gobierno central podrían devolverse a las autoridades regionales o locales, las que tendrían el poder de subir los impuestos a una tasa que podrían determinar, pero que serían recaudados o repartidos solamente acorde a reglas generales dictadas por el cuerpo legislativo central.

Creo que el resultado sería la transformación de los gobiernos locales, e incluso regionales, en corporaciones cuasi-comerciales que compiten por los ciudadanos. Ellos tendrían que ofrecer una combinación de ventajas y costos, que hiciera la vida dentro de su territorio al menos tan atractiva como en cualquier otro lugar que esté al alcance de sus ciudadanos potenciales. Suponiendo que sus poderes son tan limitados por la ley como para no restringir la libre migración, y que no podrían discriminar en la tributación, tendrían interés solamente en atraer a aquellos que pudiesen hacer la mayor contribución al producto común.

Reencargar el manejo de la mayoría de las actividades de servicio del gobierno a unidades más pequeñas, llevaría probablemente al renacer del espíritu comunal tan sofocado por la centralización. La inhumanidad de la sociedad moderna, que uno percibe ampliamente, no es tanto el resultado del carácter imper-

¿Pero debe esto darle siempre al extranjero el derecho de asentarse en una comunidad en la cual no es bienvenido? ¿Tiene él un privilegio para que le sea dado un trabajo o se le venda una casa si ningún residente está dispuesto a hacerlo? Claramente debe estar autorizado para aceptar un trabajo o comprar una casa si se le ofrece. Pero, ¿tienen los habitantes individuales un deber de ofrecerle algunas de estas cosas? ¿O es una ofensa si ellos voluntariamente acuerdan no hacerlo? Los pueblos suizos y tirolesees tienen formas de mantener fuera a los extranjeros, que no infringen ni se atienen a ley alguna. ¿Es esto antiliberal o moralmente justificado? Para comunidades establecidas antiguamente no tengo una respuesta segura a estas preguntas. Pero me parecen posibles desarrollos futuros, como he sugerido en *The Constitution of Liberty*, pp. 349-53 mediante urbanizaciones en que se dividen los derechos de propiedad entre una corporación que posee el dominio absoluto de las propiedades y arriendos a muy largo plazo para los dueños de los terrenos, que les asegura cierta protección en contra de cambios indeseados en la vecindad. Desde luego tal corporación debiera ser libre para decidir a quien está dispuesta a arrendar los terrenos.

sonal del proceso económico, en el cual el hombre moderno por necesidad trabaja mucho por objetivos que ignora, sino del hecho que la centralización política lo ha privado de muchas de las oportunidades para participar en la formación del medio ambiente que conoce. La Gran Sociedad sólo puede ser una sociedad abstracta: un orden económico del que se beneficie el individuo obteniendo los medios para sus fines, y al cual deba hacer su anónima contribución. Esto no satisface sus necesidades emocionales personales. Para un individuo común es mucho más importante tomar parte en la dirección de los asuntos de su localidad, que ahora están siendo sacados, en gran parte, fuera del control de hombres que conoce y en los que puede aprender a confiar, para transferirlos a una burocracia remota que es para él una máquina inhumana. Y mientras que dentro de la esfera que el individuo conoce, sólo puede ser beneficioso provocar su interés e inducirlo a contribuir con sus conocimientos y opinión, si se le llama principalmente a expresar su opinión en materias que no le conciernen reconociblemente, se puede llegar a producir solamente desprecio por los asuntos políticos.¹⁴

La abolición del monopolio de servicios del gobierno

No hay, por supuesto, necesidad alguna que el gobierno central decida quien debiera estar autorizado para suministrar los distintos servicios, y es altamente indeseable que tuviera poder de mando para hacerlo. En realidad, si bien puede que de momento sea cierto en algunos casos, que sólo las agencias gubernamentales con poderes de coerción para recaudar contribuciones puedan otorgar ciertos servicios, no hay justificación para que agencia gubernamental alguna posea el derecho exclusivo de ofrecer algún servicio en particular. Aunque pueda resultar que el oferente establecido de algún servicio esté en mucho mejor posición de brindarlo que cualquier posible competidor de la empresa privada, y así lograr un monopolio de *facto*, no hay interés social en darle un monopolio legal sobre ningún tipo de actividad. Esto significa, desde luego, que cualquier agencia gubernamental autorizada para usar su poder de imponer impuestos para financiar tales servicios debe estar obligada a reembolsar cualquier impuesto recaudado para estos propósitos a todos aquellos que prefieran obtener esos servicios de alguna otra manera. Esto se aplica

¹⁴ Véase el párrafo de J. A. Schumpeter citado en la nota 16 de la Parte II.

sin excepción a todos aquellos servicios en los cuales el gobierno hoy posea o aspire monopolio legal —con la sola excepción de mantener y hacer cumplir la ley, y sostener para este propósito (que incluye la defensa en contra de enemigos externos), una fuerza armada— i.e. todos aquellos desde educación a transporte y comunicaciones incluyendo correos, telégrafos, teléfonos y servicios de radiodifusión, todos los llamados de "utilidad pública", los muchos seguros "sociales", y sobre todo, el dinero. Algunos de estos servicios pueden ser llevados a cabo, por el momento, más eficientemente por un monopolio de *facto*; pero no podemos garantizar progreso ni protegernos en contra de la extorsión a menos que exista la posibilidad de que algún otro ofrezca mejores servicios de cualquiera de estas clases.

Como en el caso de la mayoría de los tópicos tocados en este capítulo final, no puedo entrar aquí en una discusión más detallada de los servicios que son suministrados hoy por el gobierno; pero en algunos de estos casos la cuestión sobre si debe el gobierno poseer un derecho exclusivo sobre ellos es de decisiva importancia, no siendo sólo una cuestión de eficiencias sino que de crucial significancia para la preservación de una sociedad libre. En estos casos debe predominar la objeción en contra de cualquier poder monopólico del gobierno, aunque tal monopolio prometiera servicios de mayor calidad. Podemos descubrir por ejemplo, que un monopolio gubernamental de radiodifusión puede resultar ser una amenaza tan grande a la libertad política como lo sería la abolición de la libertad de prensa. El sistema postal es otro ejemplo donde el monopolio gubernamental prevaeciente es solamente el resultado de la oposición del gobierno al control de parte de la actividad privada y en la mayor parte del mundo ha producido un servicio en constante deterioro.

Sin embargo, y sobre todo, tengo la obligación de enfatizar que durante el trabajo en este libro me he visto inducido, por la confluencia de consideraciones políticas y económicas, a la firme convicción que un sistema económico libre ya nunca funcionará satisfactoriamente, y que jamás eliminaremos sus más serios defectos, ni detendremos el crecimiento sostenido del gobierno, a menos que se le quite a este último el monopolio de emisión de dinero. He creído necesario desarrollar este argumento en otro libro.¹⁵

De hecho, terno ahora que todas las barreras contra la opre-

¹⁵ *Denationalization of Money. The Argument Refined* (2.^a edición) Instituto of Economic Affairs, Londres, 1978.

sión y otros abusos del poder de gobierno, que se intentan construir reestructurando el gobierno en la forma sugerida en este volumen, serían de poca ayuda a menos que se elimine al mismo tiempo el control del gobierno sobre la oferta monetaria. Estoy convencido que ya no existen más reglas rígidas posibles que aseguren una oferta monetaria por parte del gobierno tal que permita sean satisfechas las demandas legítimas por dinero, manteniendo estable simultáneamente su valor. Por ello, me parece que no existe otro camino que el reemplazo de las actuales monedas nacionales por distintas monedas competitivas ofrecidas por la empresa privada, entre las cuales el público pueda escoger libremente aquella que le sirva mejor para sus transacciones.

Esto me parece tan importante que sería esencial para la constitución de un pueblo libre proteger este principio mediante alguna cláusula especial, tal como la siguiente: "El Parlamento no aprobará ley alguna que prive a alguien del derecho de mantener, comprar, vender o prestar, hacer y cumplir contratos, calcular y mantener sus cuentas en cualquier tipo de dinero que elija". A pesar que, de hecho, esto está implícito en el principio básico de que el gobierno puede imponer o prohibir acciones de algún tipo sólo por reglas abstractas generales, igualmente aplicables a todos, incluyendo el gobierno mismo, esta aplicación particular del principio es todavía demasiado poco conocida para esperar que las cortés comprendan que la prerrogativa secular del gobierno ya no será reconocida, a menos que se indique explícitamente en la constitución.

El derrocamiento de la política

Si bien hubiese deseado al final de este trabajo dar algunas indicaciones sobre el significado que tienen los principios desarrollados para los asuntos internacionales, considero que es imposible hacerlo sin que la exposición crezca en una indebida extensión. También requeriría una investigación mayor que estoy reuente a emprender en esta etapa. Creo que el lector no tendrá dificultad en ver de qué manera el desmantelamiento del estado monolítico, y del principio que todo poder supremo debe estar confinado a faenas esencialmente negativas —poderes para decir no— y que todos los poderes positivos deben ser confinados a agencias que tengan que operar bajo reglas que no puedan alterar, debe tener aplicaciones de gran alcance en la organización internacional. Como he sugerido anteriormente, me parece que en este siglo nuestros intentos de crear un gobierno internacional capaz de asegurar la paz han enfocado la tarea generalmente desde un

punto erróneo: creando un gran número de autoridades especializadas que apuntan a regulaciones particulares en vez de hacerlo a una verdadera ley internacional que limitaría los poderes de los gobiernos internacionales para hacerse daño entre ellos. Si los valores comunes más altos son negativos, no sólo las reglas comunes más elevadas, sino también la más alta autoridad, deberán estar esencialmente limitadas a prohibiciones.

Difícilmente se podrá dudar, que muy generalmente la política ha pasado a ser demasiado importante, demasiado costosa y nociva, absorbiendo demasiada energía mental y recursos materiales, y que al mismo tiempo está perdiendo más y más respeto y apoyo simpatizante del público que ha llegado a considerarla, en forma creciente, como un mal necesario pero incurable, que debe ser soportado. Mas, la magnitud actual, la lejanía y la total penetración que tiene todo el mecanismo de la política no es algo que los hombres hayan escogido, sino que es el resultado de un mecanismo que han establecido de propia voluntad, sin prever sus efectos. El gobierno no es, desde luego, un ser humano en el que uno pueda confiar, como aún sugiere a la mente ingenua el heredado ideal del buen gobernante. Ni es el resultado de la sabiduría conjunta de representantes confiables, cuya mayoría puede acordar sobre qué es lo mejor. Es una maquinaria dirigida por "necesidades políticas" que están sólo remotamente afectadas por las opiniones de la mayoría.

Mientras la legislación es propiamente un asunto de principios permanentes y no de intereses particulares, todas las medidas particulares que el gobierno pueda tomar deben ser asuntos de política diaria. Es una ilusión creer que tales medidas específicas estén normalmente determinadas por necesidades objetivas sobre las cuales todas las personas serán capaces de coincidir. Siempre hay costos que deben ser cotejados con los objetivos a los que se aspiran, y no existen pruebas objetivas de la importancia relativa de lo que debe ser alcanzado y lo que deberá ser sacrificado. Es la gran diferencia entre reglas generales, que apuntan al mejoramiento de las oportunidades de todos, asegurando un orden en el cual hay buenas perspectivas de encontrar un interesado en una transacción favorable para ambas partes, y las medidas coercitivas que están dirigidas a beneficiar personas o grupos particulares. En la medida que sea legítimo que el gobierno use la fuerza para efectuar una redistribución de los beneficios materiales —y esto es la esencia del socialismo— no puede haber contención a los instintos rapaces de todos los grupos que quieren más para ellos. Una vez que la política se convierte en un tira y afloja

por las porciones de la torta del ingreso, un gobierno decente es imposible. Esto requiere que todo uso de coerción para asegurar un cierto ingreso a grupos específicos (más allá de un mínimo fijado para todos aquellos que no pueden ganar más en el mercado) sea proscrito como inmoral y estrictamente antisocial.

Hoy en día, los únicos detentadores de poder que no están limitados por ley alguna, y que son guiados por las necesidades políticas de una maquinaria con voluntad propia, son los llamados "legisladores". Pero esta forma predominante de democracia es autodestructiva en esencia, porque impone al gobierno objetivos sobre los cuales no hay ni puede existir una opinión uniforme de la mayoría. Es necesario, por tanto, restringir estos poderes para proteger a la democracia de sí misma.

Por supuesto, una constitución como la aquí propuesta, haría imposible todas las medidas socialistas de redistribución. Esto no es menos justificado que cualquier otra limitación constitucional que intente imposibilitar la destrucción de la democracia y el surgimiento de poderes totalitarios. En el momento, que creo no está lejos, en que las creencias tradicionales del socialismo sean reconocidas como una ilusión, será necesario tomar medidas contra el siempre recurrente contagio de tales ilusiones, que está destinado una y otra vez a causar un desliz inadvertido hacia el socialismo.

Para esto no será suficiente frenar a aquellos que desean destruir a la democracia para lograr el socialismo, o incluso a aquellos totalmente comprometidos con un programa socialista. El más fuerte apoyo a la tendencia hacia el socialismo viene hoy de aquellos que sostienen que ellos no quieren capitalismo ni socialismo sino que un "camino intermedio", o un "tercer mundo". Seguirlos es un camino seguro hacia el socialismo, porque una vez que le damos licencia a políticos para interferir en el orden espontáneo del mercado para beneficiar a grupos particulares, ellos no pueden negarle tales concesiones a ningún grupo del cual dependa su respaldo. Así, ellos inician ese proceso acumulativo que lleva, por necesidades internas, si no a lo que los socialistas imaginan, sí a una dominación siempre creciente de los políticos sobre el proceso económico.

Más allá de, por una parte, el mercado, en el que nadie puede determinar concluyentemente cuanto mejor resultará un individuo o un grupo determinado; o, por otra parte, de una dirección central donde un grupo organizado por el poder lo determine, no existe un tercer principio para la organización del proceso económico que pueda escogerse racionalmente para lograr cualquier fin

deseable. Los dos principios son irreconciliables, dado que cualquier combinación de ellos impide el logro de las aspiraciones de uno y otro. Y aunque no alcancemos aquello que imaginan los socialistas, dar una licencia general a los políticos para otorgar beneficios especiales a cambio de apoyo político, necesariamente destruirá el orden del mercado que sirve al bien general, y lo reemplazará por un orden impuesto a la fuerza, determinado por algunas voluntades humanas arbitrarias. Enfrentamos una elección ineludible entre dos principios irreconciliables, y por lejos que estemos de alcanzar plenamente uno u otro, no puede existir un término medio estable. Cualquiera que sea el principio en que basemos nuestros actos, nos lanzará, sin duda, siempre a algo imperfecto, pero cada vez más parecido a uno de los dos extremos.

Una vez que se reconoce claramente que tanto el socialismo como el fascismo o el comunismo nos lleva a un estado totalitario y a la destrucción del orden democrático, se hace legítimo tomar precauciones en contra de nuestro deslizamiento inadvertido hacia el sistema socialista, mediante estipulaciones constitucionales que priven al gobierno de los poderes discriminatorios de coerción, incluso para lo que en el momento pueda ser considerado un buen propósito.

Por mucho que a menudo parezca no ser cierto, en el largo plazo la sociedad se rige por ciertos principios morales en los cuales cree la gente en general. El único principio moral que ha hecho posible el desarrollo de una civilización avanzada es el principio de la libertad personal, que significa que el individuo está guiado en sus decisiones por reglas de conducta justa y no por mandatos específicos. No pueden existir principios de conducta colectiva que traben al individuo en una sociedad de hombres libres. Lo que hemos logrado lo debemos al hecho de garantizar a los individuos la oportunidad de crear para sí mismos un dominio protegido (su "propiedad") dentro del cual pueden usar sus habilidades para sus propios propósitos. El socialismo carece en absoluto de principios de conducta personal, mas suena en un estado de cosas que no es posible generar mediante una acción moral de individuos libres.

La última batalla en contra del poder arbitrario está ante nosotros. Es la lucha contra el socialismo; la lucha para abolir todo poder coercitivo que trate de dirigir los esfuerzos individuales y distribuir deliberadamente sus resultados. Yo miro hacia el futuro, hacia un tiempo en que el totalitarismo y esencialmente el carácter arbitrario de todo socialismo será comprendido en general, como lo fue el del comunismo y del fascismo. Tiempo en el

cual, por lo tanto, se aprueben barreras constitucionales en contra de cualquier intento por adquirir tales poderes totalitarios mediante cualquier pretexto.

Lo que he estado tratando de bosquejar en estos volúmenes (y en el estudio separado sobre la función del dinero en una sociedad libre) ha sido una guía para salir del proceso de degeneración de la forma de gobierno existente, y construir un equipo intelectual de emergencia que estará disponible cuando no tengamos más alternativa que reemplazar la estructura tambaleante por edificios mejores, en vez de recurrir en la desesperación a algún tipo de régimen dictatorial. El gobierno es forzosamente el producto de un diseño intelectual. Si le damos una forma en la que provea un sistema beneficioso para el crecimiento libre de la sociedad, sin darle ningún poder para controlar este crecimiento en lo particular, bien podemos esperar seguir siendo testigos del crecimiento de la civilización.

Nosotros debemos haber aprendido lo suficiente como para evitar la destrucción de nuestra civilización por la asfixia del proceso espontáneo de la interacción de los individuos, que se produce al entregar su dirección en manos de una autoridad. Para evitar esto debemos deshacernos de la ilusión de que podemos crear deliberadamente el futuro de la humanidad como un sociólogo socialista lo ha expresado recientemente.¹⁶

Esta es la conclusión final de los cuarenta años en los que he estado dedicado al estudio de estos problemas, desde que me enteré del proceso de Abuso y Decadencia de la Razón, que ha continuado a través de ese período.¹⁷

¹⁶Torgny F. Segerstedt, "Wandel der Gesellschaft" *Bild der Wissenschaft*, VI/5 mayo 1969.

¹⁷ Este era el título que había pensado darle a un trabajo que intente en 1939, en el cual una parte sobre "Hubris of Reason" sería seguida por una sobre "The Nemesis of the Planned Society". Sólo un fragmento de este plan fue realizado y las partes escritas fueron primero publicadas en *Económica* 1941-5 y después reimpresa en un volumen titulado *The Counter-Revolution of Science* (Chicago, 1952), a cuya traducción en alemán le di más tarde el título *Missbrauch und Verfall der Vernunft* (Frankfurt, 1959), cuando me quedo claro que nunca lo completaría de acuerdo al plan original. *The Road to Serfdom* (Londrés y Chicago, 1944) fue un bosquejo avanzado de lo que había deseado hacer en la segunda parte. Pero me tomó cuarenta años pensar la idea original.

Reflexiones Sobre la Economía Política del Gobierno

El Crecimiento Persistente del Gobierno

Karl Brunner*

Profesor distinguido y Director del Center for Research in Government Policy and Business, Universidad de Rochester. Fundador y editor del **Journal of Money, Credit and Banking y el **Journal of Monetary Economics**. Profesor distinguido de la Universidad de Berna. Doctor Honoris Causa de la Universidad Católica de Lovaina (1976).*

Reflexiones sobre la Economía Política del gobierno. El crecimiento persistente del gobierno*

Karl Brunner

I. El Tema

Un tema central de nuestro tiempo se refiere al papel y a la interpretación del "gobierno". Dos visiones encontradas influyen sobre las actitudes intelectuales y afectan la evaluación social de las instituciones políticas. Una de ellas enfatiza la importancia de un "gobierno limitado", con fuertes restricciones constitucionales sobre el rango admisible de la acción política. Las instituciones políticas ofrecen un contexto general estable y predecible que guía las múltiples interacciones voluntarias entre los miembros de la sociedad. Un consenso constitucional establece y legitima la existencia y alcance limitado del "gobierno". Aún más, se espera que este consenso se pueda efectivamente establecer y aún guiar en forma útil con la ayuda de diseños sociales adecuados.

Una visión alternativa rechaza esencialmente la idea de un gobierno limitado y controlado. Niega que los asuntos humanos

*Muchas discusiones con William Meckling y Alian H. Meltzer durante los últimos años han dado forma a mi pensamiento sobre los temas examinados en este trabajo. Reconozco con agradecimiento las contribuciones de dichas discusiones. El trabajo forma parte de un proyecto sobre los aspectos sociopolíticos de la inflación, que cuenta con el apoyo de la National Science Foundation. El primer borrador fue preparado en mi calidad de Profesor Visitante en la Institución Hoover (Universidad de Stanford), durante el invierno 1977/78.

estén, en general, mejor servidos bajo un gobierno estrictamente limitado. En particular, niega que el gobierno limitado asegure una mejor oportunidad para la evolución del bienestar humano. En este enfoque, las instituciones políticas surgen como el instrumento esencial para el "progreso humano". El "gobierno" es la "representación objetiva de los principios de justicia, equidad y valores de las personas". Como condiciones necesarias para los logros humanos, se presenta al "gobierno" que crece y a las instituciones políticas cada vez con mayor alcance. Así, la acción política responsable exige la remoción deliberada de las limitaciones constitucionales. También requiere de un esfuerzo consciente para extender el rango de la acción política en los asuntos sociales del hombre. De acuerdo a esta visión, las instituciones políticas necesitan ser más que un contexto *general* para la interacción social. Ellas deben, con propiedad, preocuparse de intervenir de manera específica y detallada en las transacciones sociales, sobre un rango siempre abierto, con poca limitación por parte de reglas generales y estables.¹

En estos tiempos el argumento a favor de un "gobierno limitado" parece una causa histórica perdida. Difícilmente necesitaríamos comentar el estado de las cosas en el Segundo y Tercer Mundo. El papel dominante de las instituciones políticas en una gran cantidad de países miembros de las Naciones Unidas está bien documentado. Para nuestros propósitos inmediatos es más importante la evolución de largo plazo en las democracias occidentales. Los hechos que se resumen en la segunda sección de este trabajo revelan que cualquier consenso constitucional que existiera en el pasado sobre el gobierno limitado, se ha desvanecido sustancialmente en el tiempo. Pero la erosión histórica de la tesis que recomienda fuertes restricciones sobre el gobierno no establece la validez de la segunda posición, que asocia los logros humanos al "gobierno ilimitado". La evidencia histórica efectivamente rechaza esta afirmación. En el presente contexto es más significativo el simple hecho que la segunda visión no ofrece explicación de lo observado históricamente. Avanza una interpretación del gobierno como la salvación de la humanidad y justifica

!Estas dos posiciones se pueden explicar en términos de dos percepciones (o teorías) alternativas sobre el hombre. La relación entre la visión del hombre y la interpretación del gobierno fue explorada en el trabajo "The Perceptions of Man and the Conception of Government", de Karl Brunner y William Meckling, *Journal of Money, Credit and Banking*, febrero de 1977.

un activismo político compatible. Pero las construcciones normativas de este tipo son lógicamente incapaces de proporcionar descripciones útiles de nuestra realidad. También advertimos que la evolución histórica, que describiremos en la sección siguiente, surgió en todas las sociedades occidentales en forma independiente del "compromiso ideológico" expresado por la segunda posición.

En los últimos años, los eventos políticos de numerosos países han revelado una preocupación cada vez mayor por la creciente carga impuesta por el gobierno. Durante su campaña para la presidencia, el Presidente Cárter utilizó las frustraciones de los votantes alentados por un conocimiento creciente sobre lo que significa un gobierno en expansión. Las rebeliones locales contra el pago de impuestos, se han producido en los Estados Unidos cada vez con mayor frecuencia, y la reciente "rebelión" de California ha proyectado una sombra importante. Pero el significado de estos eventos políticos permanecerá confuso hasta que poseamos una explicación coherente de la tendencia observada. Ellos pueden ser sólo manifestaciones en la superficie, sin importancia sobre el impulso básico del proceso social que, en las democracias occidentales, resulta en un sector gubernamental siempre en expansión. En forma similar, las promesas e intentos para aumentar la eficiencia de las oficinas estatales pueden ser simplemente ejercicios de frustración sin utilidad alguna. Cuán apropiados sean dichos intentos depende de la naturaleza del proceso social subyacente. Así, la evaluación de los eventos recientes depende de nuestra interpretación sistemática de las fuerzas sociales que dan forma al crecimiento del sector público.

Este crecimiento general y persistente ha llamado crecientemente la atención de las ciencias sociales. Durante los últimos quince o veinte años un número cada vez mayor de economistas ha aplicado sus herramientas analíticas a la exploración de estos problemas. Mi trabajo se desarrolla a base de estas contribuciones y ofrece un análisis de las interacciones principales entre votantes, legisladores, burócratas y el sistema judicial, que generan el fuerte crecimiento del gobierno, independientemente de las intenciones específicas que puedan tener los participantes en el proceso. Al final, se exploran algunos de los principales significados del análisis para las tendencias presentes y futuras.

II. Los Hechos

El crecimiento del gobierno no fue inventado por los políticos de la década de 1960. Surgió antes de los "salvadores de la

humanidad de los últimos días", que se fían de las instituciones políticas y los procesos políticos. Tampoco el crecimiento del gobierno fue producido por la "revolución keynesiana". Es cierto que cualquier medida utilizada para evaluar este fenómeno contendrá una serie de errores más o menos graves. Los procedimientos de medición son generalmente defectuosos y la información obtenida rara vez corresponde en forma adecuada al concepto analítico más apropiado para el propósito específico que se tenga. Sin embargo, los errores potenciales no oscurecen el amplio y dominante patrón que hemos podido conocer a través de diferentes mediciones realizadas por un número importante de autores.

Alian H. Meltzer presentó dos mediciones distintas. Analizó la magnitud relativa de la recaudación tributaria y la absorción relativa de trabajo por parte del sector estatal.

El valor real de la recaudación impositiva captada por el Gobierno Federal en los Estados Unidos aumentó desde 1792 a una tasa de 5,5% al año. Esta tasa de crecimiento excede la tasa de crecimiento del producto del sector privado en el mismo período. Sin embargo, la tasa de crecimiento no fue uniforme. Se movió alrededor de 4,75% desde 1792 a 1902, y aumentó a cerca de un 7% en el siglo veinte. Ambas cifras superan la tasa de crecimiento del producto nacional bruto real. Los impuestos totales reales (correspondientes a todos los niveles de gobierno) crecieron durante este siglo a una tasa de 5,4% al año, mientras que el producto nacional bruto real aumentó a una tasa menor del 3,2%. Un comportamiento similar se observa en el empleo público. De acuerdo a esta medición, durante este siglo el gobierno de los Estados Unidos se expandió a una tasa más de dos veces superior a la del sector privado.²

Los cuadros I y II presentan, a partir de otra fuente, información adicional sobre los Estados Unidos.³ Entre 1900 y 1970 la participación del empleo público (cuadro I) aumentó por un factor mayor que 3.

Durante esos setenta años, aún si se excluye al sector defensa, el crecimiento en la participación es sólo ligeramente inferior al 200%. La expansión en la proporción del ingreso nacional absor-

² Se puede encontrar una discusión más detallada en el trabajo "Why Government Grows (and Grows) in a Democracy", por Alian H. Meltzer y Scott Richard, *The Public Interest*, 1978.

³ *Budgets and Bureaucrats, The Sources of Government Growth*, editado por Thomas E. Borcherding, Durham, 1977. Los cuadros I y II se han tomado de este libro.

Cuadro I

Empleo Público como Porcentaje de la Fuerza de Trabajo
en Estados Unidos

1900	6,0
1910	6,4
1920	8,2
1930	9,8
1940	12,2
1950	15,2
1960	17,9
1970	20,1

Fuente: "One Hundred Years of Public Spending: 1870-1970", en *Budgets and Bureaucrats, The Sources of Government Growth*, editado por Thomas E. Borcharding, Durham, 1977, pág. 26.

Cuadro II

Gastos Públicos Totales en Dólares Constantes (1929)
como Porcentaje del Producto Nacional Bruto
en los Estados Unidos

1902	6,8
1913	8,0
1922	12,6
1932	21,3
1940	20,3
1950	42,7
1960	30,1
1970	34,1

Fuente: "One Hundred Years of Public Spending: 1870-1970"; en *Budgets and Bureaucrats, The Sources of Government Growth*, editado por Thomas E. Borcharding, Durham, 1977, pág. 26.

Cuadro III

Gastos Públicos como Porcentaje del Ingreso Nacional:
Mediana y Rango para Muestras de Países de la OECD,
Años Seleccionados, 1950-1974.

Año	Muestra Fija ¹		Muestra Variable ²	
	Mediana ³	Rango ⁴	Mediana ³	Rango ⁴
1950			31	22-39
1953	34	19-44	34	19-44
1955	35	19-42	35	19-42
1960	39	22-43	38	22-43
1965	41	25-49	42	25-48
1970	48	24-57	48	24-57
1973	49	27-62	49	27-62
1974			52	29-64

¹ Cubre los mismos trece países en todos los años, excluyendo Australia, Luxemburgo y Suecia.

² Cubre distintos países: nueve en 1950; catorce en 1953 y 1955; dieciséis en 1960, 1965 y 1970; quince en 1973; y trece en 1974. Por falta de información, se excluyen los siguientes países en los años señalados: Australia, Bélgica, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega y Suecia, en 1950; Australia y Suecia en 1953 y 1955; Luxemburgo en 1973; y Austria, Italia, Luxemburgo y los Estados Unidos en 1974.

³ El porcentaje del medio, en la secuencia de porcentajes ordenados en forma ascendente para los países considerados.

⁴ Los menores y mayores porcentajes registrados para los países considerados.

Cuadro IV

Aumento Promedio Estimado Anual en los Gastos de Gobierno como Porcentaje del Ingreso Nacional: Dieciséis Países de la OECD, Distintos Períodos, 1950-1974.

	Aumento Promedio Anual (Puntos Porcentuales)	Período
Suecia	1,84	1960-1974
Dinamarca	1,42	1950-1974
Noruega	1,38	1951-1974
Holanda	1,13	1950-1974
Bélgica	1,00	1953-1974
Luxemburgo	0,92	1952-1972
Canadá	0,82	1950-1974
Italia	0,72	1951-1973
Austria	0,66	1950-1973
Suiza	0,62 ¹	1950-1969
Reino Unido	0,55	1950-1974
República Federal de Alemania	0,54	1950-1974
Estados Unidos	0,51	1950-1973
Japón	0,49	1952-1974
Australia	0,46	1960-1974
Francia	0,44	1950-1974

¹ Tomada de las series basadas en el antiguo S.N.A., ya que la serie compuesta está significativamente sesgada.

Nota: El aumento promedio anual se deriva para cada país a partir de una regresión lineal de gastos de gobierno como porcentaje del ingreso nacional sobre una tendencia. En el caso de países con más de una serie OECD, el coeficiente de regresión se toma de las series compuestas.

bida por el sector público, que se muestra en el cuadro II, confirma la tendencia general. Esta proporción alcanzó a 6,8% en 1902. Llegó en 1970 al 34,1%. Así, la absorción relativa del ingreso nacional por parte del sector público se expandió durante 70 años en aproximadamente 400%. Sin embargo debemos mirar más allá de los Estados Unidos. Recientemente Warren Nutter publicó un informe sobre las tendencias prevalecientes en los países de la OECD durante el período de postguerra.⁴

Las tendencias mostradas por el gasto público se resumen en los cuadros III y IV. La mediana muestral (para la muestra fija) de la participación de los gastos públicos en el ingreso nacional subió de un 34% en 1953, a un 49% en 1973. Para la muestra variable subió de un 31% en 1950, a un 52% en 1974.

La mediana muestral fija aumentó entre 1953 y 1973 en algo más que un 40%, mientras que la mediana muestral variable lo hizo entre 1950 y 1974 en algo menos que 70%. Los límites de ambos rangos muestrales crecieron junto con la mediana. El cuadro IV contiene información suplementaria. Presenta la tasa de crecimiento medio anual (en los períodos indicados) de la participación del gasto público en el ingreso nacional. La información cubre 16 países. La mayor tasa de crecimiento en la participación de los gastos de gobierno (para el período 1960-1974) se observa en Suecia con un nivel de 1,84% al año. La menor tasa de crecimiento corresponde a Francia (durante 1950-1974), con 0,44%. Además de Suecia, se pueden hallar tasas de a lo menos un 1%, en Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Bélgica. La tasa de crecimiento media de la muestra es 0,69% al año.

A estas alturas deben advertirse diversos aspectos en los hechos presentados. Los datos de Estados Unidos revelan que el crecimiento del gobierno no es una experiencia post-keynesiana ni de postguerra. Se desarrolló durante muchas décadas y se extiende sobre la historia de los Estados Unidos. Esto, con toda certeza, constituye algo digno de explorar en investigaciones posteriores que cubran una variedad de naciones europeas.

Más aún, la información de postguerra señala la perspectiva amplia que se requiere para enfocar el problema. Aparentemente todas las democracias occidentales se hallan expuestas a los mismos procesos sociales, con algunas variaciones obvias en el detalle. Advertimos también, que si persisten las tendencias de post-

⁴ Warren Nutter, "Growth of Government in the West", *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, Washington D.C., 1978.

guerra, la mediana muestral (variable) del cuadro III llegaría a cerca de 68% en el año 2000. El límite superior del rango alcanzaría un 80%. Naturalmente uno se pregunta si son factibles o probables desarrollos de este tipo. ¿Continuará creciendo el gobierno hasta que sus gastos coincidan con el ingreso nacional?, o ¿debemos esperar que la participación se acerque a un nivel de equilibrio definitivamente inferior al 100%? ¿Cuáles son en este caso las características del proceso social que determinan un equilibrio de este tipo, y cuál es la naturaleza de este equilibrio? ¿Es un estado viable o una posición esencialmente inestable que define una transición a un contexto político no-democrático? Más aún, ¿cuál es la relación entre la expansión del sector público y la forma de financiar el gasto público? Y por último, ¿cuál es la relación entre la inflación y la forma de financiamiento del gasto público? Estas son las principales preguntas que guían un análisis de la economía política del gobierno.

A este nivel no deberíamos esperar obtener respuestas definitivas o confiables. En términos comparativos, el trabajo serio, más allá del ejercicio de juicios normativos o valores religiosos, es reciente. Creo que poseemos un conjunto de fragmentos promisorios y también, a mi juicio, algunos callejones sin salida. Yo propongo explorar estos callejones sin salida y dichos fragmentos, con la esperanza potencial de una explicación útil.

III. Una Revisión de los Enfoques

Probablemente, A. C. Pigou fue el primero en aplicar un criterio de eficiencia en orden a establecer una norma para el tamaño relativo del gobierno. El tamaño y composición del presupuesto maximiza el bienestar social siempre que la satisfacción marginal de cada dólar gastado "dentro" o "fuera" del gobierno coincida para cualquier contribuyente. El gobierno es demasiado pequeño en tanto la satisfacción marginal de un dólar gastado vía gobierno exceda, para cualquier contribuyente, la satisfacción marginal de los dólares "gastados privadamente". Bajo estas circunstancias, una expansión del presupuesto de gobierno aumenta el bienestar social. Por otra parte, el gobierno es demasiado grande en tanto la utilidad marginal del "dinero gastado públicamente" para cualquier contribuyente sea inferior a la utilidad marginal del "dinero gastado privadamente".

Sin embargo, esta norma general nos da poca información sobre la división de las actividades entre públicas y privadas. El criterio de eficiencia requiere características suplementarias en orden a tener más contenido o recomendaciones útiles. La idea

básica que guía una división racional del trabajo, sugiere que el gobierno debe proveer un rango de bienes y servicios con ventajas comparativas derivadas de su monopolio de poder coercitivo. Este argumento abre dos avenidas distintas, pero relacionadas. Ambas, con la ayuda de características generales o propiedades asociadas a los bienes o actividades, circunscriben el rango de las actividades gubernamentales apropiadas.

Una línea explora la implicancia de las externalidades que resultan de las transacciones privadas. La presencia de externalidades disminuye el bienestar de los miembros del grupo social. Desde una perspectiva social, las actividades con externalidades negativas son demasiado grandes, aún cuando maximicen el bienestar individual de quien participe en la transacción. Por otra parte, las actividades que producen externalidades positivas son demasiado pequeñas en un contexto social. Los desequilibrios de este tipo revelan oportunidades para aumentar el nivel de bienestar general. Pero, de acuerdo a este enfoque, no se puede esperar que de la interacción voluntaria de los intereses privados surja un mejoramiento de este tipo. Como el gobierno posee el poder coercitivo requerido para intervenir y regular satisfactoriamente la magnitud de las actividades productoras de externalidades, puede funcionar como un "internalizador" de externalidades producidas privadamente. Este argumento justifica aparentemente la operación del gobierno y define un rango admisible para sus actividades.

La otra línea de investigación trata de las propiedades de diversos bienes y servicios. Samuelson introdujo la noción de "bienes públicos" en contraste a los "bienes privados" generalmente considerados en la teoría de los precios. Los bienes adquiridos en las transacciones ordinarias son controlados por el comprador. Los demás no tienen acceso al uso de dichos bienes sin el consentimiento del dueño. Sin embargo, una exclusión y separabilidad de este tipo no parece extenderse a todos los bienes. Un bien público puede ser usado o consumido por algún grupo sin impedir con ello su uso por otros grupos. Cualquier persona que pague el precio total del bien público descubrirá, bajo estas circunstancias, que otros pueden tener acceso al bien sin pagar por él, o a un costo menor. El comprador no tiene derechos de exclusión. Aparentemente, de esto se seguiría que la producción privada de "bienes públicos" es muy pequeña desde una perspectiva social. La conclusión que parece inevitable es que los "bienes públicos" deberían ser producidos por el gobierno.

Un análisis más profundo de estos argumentos revela que

ellos no proporcionan una explicación útil del fenómeno que nos interesa. Esencialmente tienen un carácter normativo dentro de la tradición del análisis de bienestar, y por lo tanto, es lógicamente imposible explicar con ellos los fenómenos observados. Con la selección de hipótesis suplementarias, los planteamientos normativos pueden transformarse en planteamientos positivos que se relacionen con el material descriptivo. En este caso, la teoría de la "buena voluntad", o del "interés público" del gobierno proporciona las hipótesis necesarias.

Si suponemos que el "gobierno" busca esencialmente el interés público y cuida del bienestar general de todos los ciudadanos, las ideas normativas sobre el tamaño social óptimo y la composición del gobierno, se transforman en planteamientos descriptivos sobre el mundo. Pero esta interpretación aún no proporciona una explicación adecuada. La teoría de la "buena voluntad" del gobierno difícilmente ofrece una proposición seria sobre la realidad de los gobiernos que es factible observar.⁵ Más aún, es difícil reconciliar el patrón de actividades cubiertas por el sector gobierno con la inferencia que surge de la interpretación de las prescripciones normativas. Por último, no puede explicar el crecimiento observado en el tamaño relativo del gobierno sin artificios especulativos y dudosos. Se necesitaría afirmar que el crecimiento económico acelera a una tasa mayor las externalidades producidas privadamente o la demanda del público por bienes públicos. Sin embargo, existe poca evidencia, si es que alguna, que apoye tan especiales supuestos. Estos son más bien de un carácter esencialmente ad hoc, y no están basados en estudios sustanciales.

Algunas consideraciones adicionales generan aún más dudas sobre dichos supuestos. El rechazo de la teoría de la "buena voluntad" del gobierno da libertad a nuestra visión sobre el comportamiento presente del gobierno, su aparato burocrático y su interacción con el poder legislativo. Existe poca razón para esperar que el "gobierno", por sí mismo, no produzca externalidades sustanciales que disminuyan el bienestar de los ciudadanos. Una teoría *realista* del comportamiento del gobierno no nos permite esperar que, sistemáticamente, las intervenciones diseñadas para corregir las externalidades producidas privadamente no produzcan distorsiones más serias de otro tipo. Más aún, un análisis de las externalidades sugiere que ellas implican ya sea un problema de

⁵ Se remite una vez más al lector al argumento presentado en el primer pie de página.

especificación de los derechos de propiedad, o que son esencialmente reducibles a un problema de distribución. Ninguno de estos aspectos requiere per se, un gobierno grande o un gobierno cuyo tamaño relativo crece continuamente.⁶

El argumento basado en los "bienes públicos" presenta problemas similares. Se ha demostrado en la literatura reciente, que el argumento de exclusión plantea un problema de derechos de propiedad. Se concluye que estos aspectos no justifican acciones de gobierno más allá de la función tradicional de hacer cumplir los acuerdos privados. Más aún, lo "público" de tales bienes no impide que sean producidos eficientemente a través de la vía privada, o que existan acuerdos de entidades privadas para financiar su oferta. El paso desde los "bienes públicos" a la necesidad de su producción pública, es generalmente falaz e injustificable.⁷

Un segundo grupo de trabajos contribuyó con una serie de proposiciones que tienen relación con el tamaño del gobierno. Barro exploró un interesante modelo sobre el "control de los políticos". Los ciudadanos pueden usar su ingreso para adquirir bienes privados u obtener "bienes públicos" mediante el pago de impuestos. De la provisión de bienes públicos, los políticos derivan alguna gratificación o ingreso más allá de su salario como legisladores. Una restricción de presupuesto relaciona el pago de impuestos de los ciudadanos con el costo total de producir los bienes públicos. El análisis implica que el tamaño del sector gobierno, expresado por la cantidad de bienes públicos ofrecidos a los ciudadanos, excede la cantidad óptima deseada por los votantes. El exceso depende de las probabilidades de reelección enfrentadas por los políticos, y es mayor en el caso de cuerpos legislativos que no enfrentan problemas de reelección. Así, el análisis establece la naturaleza del control ejercido por los políticos sobre el presupuesto en relación al óptimo determinado por las preferencias de los votantes.⁸ El análisis de Barro se refiere al papel de los políticos como responsables, en cualquier momento del tiempo, de un sector público "excesivo". Tal como se plantea,

⁶ El lector puede consultar en este contexto Cotton M. Lindsay y Dan Norman, "Reopening the Question of Government Spending", en *Budgets and Bureaucrats*, editado por Thomas E. Borcherding, Durham, 1977.

⁷ Un resumen de los temas y de la literatura pertinente se presenta en el trabajo ya citado de Cotton M. Lindsay y Dan Norman.

⁸ Robert J. Barro, "The Control of Politicians: An Economic Model", *Public Choice*, primavera de 1973.

el modelo no ofrece información sobre el *crecimiento* relativo del sector gubernamental.

Baumol intentó abordar nuestro fenómeno dentro del contexto de un modelo estándar de dos sectores. En éste, el sector privado presenta un crecimiento sistemático en la productividad de los factores, mientras que la productividad del sector gobierno permanece estancada. Sin embargo, en ambos sectores, la remuneración de los factores está determinada por el producto marginal del sector privado. Consecuentemente, el crecimiento económico aumenta el costo real del gobierno por unidad de bien público. Con supuestos apropiados sobre las elasticidades precio e ingreso de la demanda por bienes públicos, se puede concluir un aumento persistente en el costo del gobierno en relación al ingreso nacional.

Mackay desarrolló un análisis más sofisticado del contexto de crecimiento.⁹ Los ciudadanos se comportan de acuerdo a una función de utilidad que contiene, un bien privado, un bien público, y un bien privado futuro que representa los ahorros presentes. La acumulación de capital va acompañada de una tasa constante de crecimiento en la población. La oferta del bien privado y el bien público está gobernada por funciones de producción que caracterizan a dos sectores. Este análisis implica que el producto presente del bien público se expande a lo largo de una trayectoria estable a una tasa igual a la de crecimiento de la población. Más aún, la división del empleo entre los dos sectores permanece constante a lo largo de dicha trayectoria. En forma similar, la participación de los sectores en el producto permanece constante, en tanto que la producción del bien público cae en relación a la producción del sector privado.

El modelo de Baumol y Mackay no parece explicar adecuadamente nuestro fenómeno. Para generar un crecimiento relativo del sector público, el modelo de Baumol requiere de restricciones ad hoc muy especiales sobre las elasticidades precio e ingreso. Por otra parte, el modelo de Mackay no se puede reconciliar con la tendencia de largo plazo en el crecimiento relativo mostrado por el sector gubernamental y expresada en términos de empleo o en términos del valor de las participaciones. En los Estados Unidos, y por casi 200 años, se ha observado un crecimiento relativo del gobierno. La información de la OECD también parece difícil de

⁹ Robert J. Mackay, "Private Versus Public Sector Growth: A Collective Choice Approach", en *Budgets and Bureaucrats*, editado por Thomas E. Borcherding, Durham, 1977.

reconciliar con los patrones estables del modelo. El análisis de Mackay difícilmente ofrece una explicación relevante de las observaciones resumidas en la sección II.

Otro grupo de contribuciones enfatiza una variedad de "sesgos" implícitos en las condiciones sociales e instituciones políticas, que afectan el tamaño relativo del gobierno. El enfoque pionero de Downs sobre la economía política del gobierno se centra en el rol de los partidos en el proceso político. En un contexto democrático los partidos compiten por el poder con los programas de gasto e impuestos. La información sobre los costos y beneficios de los programas no es de fácil acceso para los votantes; ellos enfrentan sus opciones políticas con información incompleta. En particular, Downs plantea que la información es asimétrica. A su juicio, los votantes están más conscientes de los costos que de los beneficios de los programas públicos. Así, el valor de los beneficios resulta bajo en relación a los costos. Por lo tanto, el "gobierno" es menor que su tamaño óptimo determinado por votantes perfectamente informados.¹⁰

Buchanan-Wagner plantean una asimetría contraria que llaman la "ilusión fiscal". Ellos afirman que, por una serie de razones, los votantes subestiman el precio en impuestos de los servicios públicos. La "ilusión fiscal" surge como resultado de los acuerdos institucionales que dan forma a los procesos legislativos, y más particularmente, como resultado de los procedimientos implícitos a las políticas presupuestarias. El sesgo en la información se refuerza por las políticas deficitarias y estimula un tamaño excesivo del gobierno.¹¹

Los argumentos basados en una percepción fiscal asimétrica no resultan todavía muy convincentes. Cierta evidencia parece

¹⁰ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957.

¹¹ James Buchanan y Richard Wagner, *Democracy in Déficit*. Debemos notar que James Buchanan y Gordon Tullock en su *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, 1962, ofrecieron una explicación diferente para el surgimiento de un gobierno excesivamente grande en relación a un óptimo determinado por las preferencias de los votantes. Buchanan y Tullock plantean que los beneficios de los programas de gobierno están dirigidos en su mayor parte a coaliciones específicas, mientras que los costos de los programas son pagados por todos los contribuyentes. Las coaliciones se ven inducidas a luchar por un tamaño de programa en el cual su costo marginal (igual al costo marginal del contribuyente general) coincide con su beneficio marginal.

apoyar la afirmación que un menor "precio impositivo" de los servicios de gobierno aumenta la demanda por dichos servicios. Pero existe escasa asociación sistemática entre el déficit y la deuda fiscales, y el tamaño del gobierno.¹² Sin embargo lo más importante es que estos argumentos no ofrecen explicación sobre el *crecimiento relativo* del sector público. Ellos se preocupan de un problema de eficiencia estático, el tamaño del gobierno en relación a un óptimo definido en términos de las preferencias de los votantes e información incompleta.

Esta breve revisión de la literatura señala la existencia de muchas ideas interesantes y fragmentos potencialmente útiles. Pero las candidatas a constituir una explicación de los fenómenos revisados en los párrafos precedentes, sufren de una falla común y persistente, más allá de las reservas específicas advertidas anteriormente. Todas ellas describen al gobierno, más o menos implícitamente, como un productor de bienes públicos que están disponibles uniformemente para todos los votantes. La producción se financia con contribuciones generales hechas por los votantes bajo la forma de pagos impositivos. Estos aspectos de los enfoques revisados no se pueden conciliar con la realidad del gobierno. La provisión de "bienes públicos" es sólo una parte pequeña y decreciente de las actividades públicas totales. La parte dominante de las operaciones públicas se refiere a la oferta de bienes, servicios y beneficios *privados* para grupos específicos de votantes.¹³ El argumento también pasa por alto el impacto redistributivo implícito en cualquier provisión de bienes privados y públicos. Omite toda referencia a los incentivos redistributivos que integran inevitablemente todo programa de gobierno. Así, el análisis descuida las consecuencias cruciales de cualquier gobierno. Estas fallas del enfoque de bienes públicos, que consisten en un error de hecho y en una omisión seria, son las responsables de que sea imposible presentar una historia coherente sobre el proceso social que lleva al crecimiento relativo del gobierno.

¹² El lector puede encontrar una interesante exposición de estos temas en el simposio sobre "Democracy in Deficit", *Journal of Monetary Economics*, julio de 1978.

¹³ Peter A. Aranson y Peter C. Ordeshook, presentan un excelente argumento al respecto: "Incrementalism, Fiscal Illusion and the Growth of Government in Representative Democracies". El trabajo fue presentado al Cuarto Seminario de Interlaken sobre Análisis e Ideología, junio de 1977.

IV. El Crecimiento del Gobierno

1. La naturaleza de la política

Esta sección presenta un bosquejo general para una explicación que esencialmente define un programa de investigación futura. Los grupos de ideas y elementos utilizados para nuestros propósitos no son nuevos; en distintas combinaciones, ellos se encuentran en contribuciones existentes, y más particularmente, por supuesto, en el análisis económico.

El punto de partida lo da la ambivalencia fundamental del gobierno. Esta ambivalencia se expresa en la mezcla de riesgos y beneficios asociados a una estructura política. Hobbes y otros, han descrito elocuentemente el estado de anarquía. Advertimos también que la anarquía, o los procesos sociales no estructurados, surgen a lo más como fases de transición. Nozick y Buchanan han ofrecido un análisis lúcido y detallado de la transición desde la anarquía a formas elementales de estructura política.¹⁴ Ambos autores demostraron que la anarquía no es un estado viable, y que se desarrolla espontáneamente algún tipo de estructura política. Esta evolución espontánea no requiere de fuerzas "sociales" misteriosas más allá de los intereses humanos y esfuerzos productivos. La interacción social entre hombres egoístas produce la transición hacia formas de estructura política.

Los beneficios de estas asociaciones para los miembros individuales son, de hecho, sustanciales. Aumenta su seguridad, y la estructura política estimula una organización económica que aumenta la productividad del trabajo, mejorando así los niveles de vida. Esta historia es muy clara. Pero, el surgimiento de la estructura política altera las oportunidades e incentivos en una forma peculiar. Nozick aborda este aspecto cuando advierte que la constitución de un "estado mínimo" inevitablemente implica alguna medida de redistribución coercitiva de la riqueza.

En un estado de anarquía cada individuo tiene, esencialmente, tres opciones: ocuparse en actividades productivas o en el intercambio voluntario; asignar esfuerzos a la protección de su producto y posesiones; u optar por la piratería y adquirir riquezas a través de la extracción violenta desde otros. Debería ser obvio que sólo la primera opción aumenta la riqueza social. Las otras dos

¹⁴ James Buchanan: *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, 1975. Robert Nozick: *Anarchy, State, and Utopia*, New York, 1974.

opciones significan la brutal incertidumbre de la anarquía y la desaparición de los incentivos a invertir cualquier recurso o esfuerzo con la esperanza de retornos más allá del horizonte inmediato. La aparición de las estructuras políticas permite que esta vasta incertidumbre a la que se enfrentan los individuos sea reemplazada por ciertas "reglas del juego social", representadas por instituciones políticas específicas. El hecho crucial, que exige cierto énfasis en este contexto, tiene que ver con el rango de opciones disponibles a los miembros individuales de la asociación política. Por supuesto, estas opciones incluyen el uso de recursos controlados por los individuos para producir riqueza. La evolución de la estructura política refuerza y protege esta opción; pero la misma naturaleza de las instituciones políticas no puede evitar opciones alternativas. Su existencia ofrece oportunidades para invertir recursos en la actividad política, guiada por reglas implícitas (o explícitas) de las instituciones, con el objeto de extraer riqueza a otros miembros de la asociación política. La presencia de esta opción implica la existencia de una última opción, cual es la inversión en actividades políticas diseñadas a evitar la extracción de riqueza amenazada por las actividades políticas de otros grupos. Así, bajo la anarquía y el estado de estructuras políticas, los agentes individuales pueden adquirir riquezas mediante el esfuerzo productivo y el intercambio voluntario, o vía su extracción de otros. La ambivalencia de la estructura política está definida por la posibilidad de extracción socialmente no productiva de riqueza privada.

Este tipo de adquisición de riqueza no distingue a la anarquía de los sistemas con estructuras políticas. La diferencia crucial surge por el rango de incertidumbre, y por la existencia de reglas que limitan los procesos de extracción de riqueza en el contexto de la estructura política. Reglas de este tipo disminuyen la incertidumbre a la que se enfrentan los agentes individuales. Esta diferencia implica que se refuerzan las oportunidades para la adquisición socialmente productiva de riqueza a través del intercambio voluntario y de esfuerzos productivos. Un refuerzo de este tipo asegura la viabilidad de la estructura política. Siempre que las instituciones políticas desarrollen incentivos fuertes y complejos para la extracción potencial de riqueza, se hace peligrar esta viabilidad. Bajo esas circunstancias emergen esfuerzos de organización aún más amplios para explotar el proceso político en favor de la adquisición persistente de riqueza a expensas de otros. Se puede formular también la transición desde la anarquía hacia una estructura política, como un cambio en la composición entre un

juego de suma positiva (el esfuerzo productivo) y otro de suma negativa (la piratería). Bajo la anarquía, el juego de suma negativa parece ser tan grande, que la mayoría de las estructuras políticas ofrecen una composición mejor de juegos de suma positiva y negativa. Pero el hecho crucial es que cada estructura política necesariamente contiene incentivos característicos que dan origen a sus propios y peculiares rangos de juegos de suma negativa.¹⁵

Así, cada institución política proyecta oportunidades de redistribución. Esto es resultado de un patrón de comportamiento humano permanente e históricamente invariable. Muchos aspectos referidos a los sistemas de preferencia humanos están condicionados culturalmente o influenciados históricamente. En este sentido, las preferencias humanas (o creencias) son bastante similares a la sucesión o herencia en la acumulación de capital. Pero los patrones más consistentes y básicos son independientes del contexto institucional y de las circunstancias históricas. Se revelan porque el hombre siempre busca e intenta mejorar su posición. Esta búsqueda y estos intentos están guiados por evaluaciones de los estados presentes y esperados, de acuerdo a la visión del mundo de los agentes individuales. Este patrón básico, o impulso inherente a la vida humana, implica que todas las circunstancias, incluyendo las instituciones políticas, son evaluadas imaginativamente y utilizadas para mejorar su posición. El sondeo resultante, eventualmente disemina información referente al uso de las instituciones políticas con propósitos de obtención de riqueza.¹⁶ ¹⁶

Es difícil no advertir, en un análisis más profundo, el carácter redistributivo de las acciones e instituciones políticas. Unos po-

¹⁵ La extracción no productiva de riqueza se llama generalmente "juego de suma cero". Pero esto es falso. Primero, estas extracciones incluyen inversiones políticas defensivas. Segundo, y probablemente más importante, disminuye los retornos esperados de los usos productivos de los recursos, con lo cual el nivel de utilización productiva disminuirá.

¹⁶ La tesis básica ha sido elaborada por William Meckling, "Values and the Choice of the Model of the Individual in the Social Sciences", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1976. El modelo REMM (Hombre maximizador y evaluador utilitario) ha sido desarrollado en el contexto del análisis económico y contrasta con el modelo VARM (hombre pasivo, sin objetivos y vacío) muy presente en la literatura sociológica. El modelo REMM se presenta aquí como un contexto de análisis básico, aplicable a cualquier comportamiento humano.

cos ejemplos deberían ilustrar mi punto. Los economistas pueden impresionarse por la retórica de las políticas de estabilización. Pero a lo sumo, la realidad política de esos programas está relacionada sólo al azar con los aspectos de estabilización macroeconómica. Grupos interesados pueden utilizar el estado general de la economía como disfraz para minimizar las objeciones o ganar el apoyo de los intelectuales. Pero los cambios en los programas de gastos e impuestos inevitablemente implican algunos ítems específicos que afectan a grupos distintos en forma diferente. El patrón de cambios relativos del presupuesto, tanto por el lado de gastos como de recaudación, implícitamente redistribuye ingreso entre los miembros de la sociedad. Esta redistribución implícita que se desarrolla bajo el disfraz de una política de estabilización llama la atención central del proceso político. El impacto de estas redistribuciones sobre la posición de los grupos o agentes individuales generalmente excede en su evaluación los resultados asociados con la política macroeconómica general implementada. Este efecto diferencial se ve probablemente reforzado por el siguiente hecho. La información sobre las consecuencias distributivas de las políticas macroeconómicas es más directa que la información sobre las consecuencias globales de ellas. Por lo tanto, y en general, las "políticas de estabilización" están relacionadas en forma bastante débil con las exigencias de estabilización económica. La realidad política convierte las "políticas de estabilización" en conflictos sobre la redistribución de riqueza. Las políticas emergentes difícilmente pueden calificarse como "políticas de estabilización".

La redistribución de riqueza implícita asociada con cualquier programa de estabilización económica, también explica la inflexible negativa del Congreso en los Estados Unidos para ceder autoridad al Presidente sobre los ajustes de corto plazo en gastos e impuestos con propósitos de estabilización. Esta concesión disminuiría la influencia del Congreso en relación a la Presidencia. Al menos parcialmente, la posición del legislador depende de sus oportunidades para afectar la redistribución de una forma u otra. No se debería esperar que él perjudicara voluntariamente sus oportunidades.

La "política energética" propuesta por el Presidente Cárter, ofrece otro instructivo ejemplo. De igual forma que los programas de estabilización económica, el paquete propuesto bajo el nombre de "política energética" está muy mal diseñado con respecto a su propósito esencial. Este, se puede describir como el de un uso y desarrollo racional de los recursos energéticos en los Estados Unidos. No es un secreto entre los economistas profesionales que

las propuestas legislativas obstruirán el desarrollo de los recursos energéticos y disminuirán la productividad de nuestro trabajo. La retórica de una "política energética" se usa deliberadamente para extender el rango de las instituciones políticas que promueven una redistribución masiva de riqueza. Esta redistribución moviliza a las fuerzas políticas tras la propuesta energética del Gobierno. Más aún, las dificultades del Presidente con el Congreso sobre estas materias reflejan un conflicto sobre la naturaleza de la redistribución de riqueza. La preocupación sustantiva por el rumbo futuro de nuestra economía junto a una explotación racional de nuestros recursos energéticos, se ha visto desplazada por el conflicto distribucional implícito en la propuesta legislativa.

Un destino similar siguió la propuesta para reestructurar el sistema financiero de los Estados Unidos. Difícilmente existirá un economista competente que no esté de acuerdo sobre un amplio rango de medidas bien diseñadas para mejorar la eficiencia de nuestro sistema financiero. El caso sustantivo está lo suficientemente claro y bien documentado. Pero un aumento general de nuestro bienestar no logra reunir un grupo de apoyo político importante. El impacto distributivo de distintas propuestas sobre diversos grupos de instituciones financieras (o prestatarias), opaca al aumento en el bienestar general. Las propuestas apropiadas, respetables como lo son, inevitablemente se pierden en una maraña de conflictos distributivos. El mismo destino afecta también a cualquier organismo de salarios y precios que instituya el gobierno para controlar o hacer caer la inflación. Este será convertido en un mecanismo mediante el cual se extraiga riqueza vía concesiones políticas de precios *relativos*. Su relación con la inflación queda restringida a su nombre.

No necesitamos extender nuestros ejemplos con más detalle. Baste repetir que los conflictos distributivos están difundidos en todas las instituciones públicas, sean éstas bancos, aerolíneas, o ferrocarriles controlados o de propiedad estatal, o sean tarifas, subsidios a las exportaciones, o aspectos más tradicionales de las actividades estatales. *La esencia de la política es la redistribución y los conflictos políticos se centran en cuestiones de distribución.*

Este aspecto central de los procesos políticos, la verdadera fuerza motriz de la política, ha sido descartado por el enfoque de bienes públicos a las "decisiones colectivas" y el gobierno, y por lo tanto enfoques similares, a mi juicio, no comprenden el mecanismo crucial que produce el crecimiento relativo del gobierno. La debilidad básica de esta literatura queda demostrada por la siguiente cita: "... por lo tanto aún queda el problema de la asocia-

ción del gobierno con la redistribución de riqueza. Se han hecho esfuerzos para identificar los niveles apropiados de esta actividad... Aunque cada una de estas consideraciones constituye un punto de vista plausible, ninguna capta lo que nos parece la esencia de la conveniencia, y no la defensa en contra de, la transferencia de riqueza en la sociedad. En esto, los aspectos predominantes son éticos...". Y así, podemos leer que los "aspectos redistributivos... serán omitidos."¹⁷ Se puede ser indulgente con respecto al desafío intelectual que plantean los estudios éticos referentes a la distribución de riqueza. Pero estos estudios ofrecen escasa explicación o poca comprensión sobre los procesos políticos observados, o sobre el crecimiento relativo del gobierno. Las últimas contribuciones de Rawls y Nozick son ciertamente destacables y dignas de meditar. Sin embargo, los intentos de explicar los conflictos políticos en términos de posiciones éticas están destinados a fracasar. No necesitamos invocar ningún sistema ético o consideraciones morales para explicar los incentivos de las instituciones políticas y observar las respuestas del hombre a esas oportunidades. La función del cientista se concentra en el desarrollo de explicaciones válidas y en una comprensión apropiada. Se debe reconocer que cumplir adecuadamente esta función significa un compromiso ético u obligación moral. Por lo tanto, el cientista planteará que los juicios morales y las evaluaciones éticas de los aspectos sociales son inútiles y básicamente inmorales cuando se pronuncian en forma independiente, y sin considerar las explicaciones positivas validadas. Todo esto no significa que las valoraciones éticas y los juicios morales carezcan de importancia per se. Ellos se presentan como un profundo fenómeno social y su rol en el proceso social merece cierta atención. Como tales, tanto los juicios morales como las valoraciones éticas, son utilizados frecuentemente como armas intelectuales en el conflicto político. Tales hechos son *parte* del fenómeno a *ser explicado* y no pueden explicar razonablemente la naturaleza del conflicto político. Estudios serios como los de Rawls y Nozick, pueden afectar finalmente nuestra evaluación de las instituciones políticas y de los estados sociales alternativos. Pero ellos no pueden explicar el perfil central del conflicto político y su relación con el crecimiento relativo del gobierno. Así, la cita malinterpreta la

¹⁷Cotton M. Lindsay y Dan Norman, "Reopening the Question of Public Spending", *Budgets and Bureaucrats*, editado por Thomas E. Borchering, Durham, 1977.

naturaleza del problema y procede a descartar el mecanismo central de una explicación potencialmente útil.¹⁸

2. El modelo puro de transferencia de riqueza

La naturaleza básica de la estructura política induce a dar a la redistribución de la riqueza un lugar central dentro del análisis del gobierno, al menos en el contexto de las democracias modernas. Recientemente, Alian H. Meltzer y Scott F. Richard, entregaron una importante contribución que relaciona sistemáticamente las transferencias de riqueza producidas por el comportamiento racional de los votantes con el crecimiento sostenido del gobierno.¹⁹ Los autores basaron su análisis en tres postulados consistentes con el análisis económico básico. Los postulados se expresan en la siguiente forma:

"1. Candidatos y funcionarios proponen muchos más programas de los que promulgan. Su propósito es encontrar temas que atraigan la atención y capten votos.

2. Un votante elige un candidato que prometa actuar en su interés, y vota para reelegir a quien lo haya hecho.

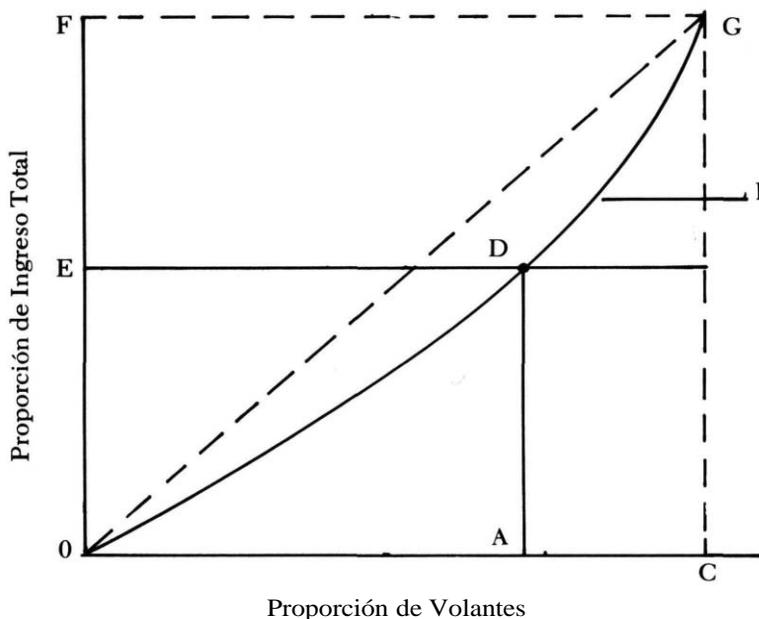
3. Los votantes comparan los beneficios que esperan recibir con los costos que esperan pagar".

Estos tres postulados dan origen a las principales conclusiones derivadas de la hipótesis pura de transferencias de riqueza del proceso político. Los políticos titulares del cargo y los aspirantes a él, sondan el mercado político con una variedad de programas y propuestas, con el objeto de descubrir algún paquete de ellas que refuerce su posición de más largo plazo. Los postulados dos y tres implican que, eventualmente, esta competencia origina una estructura impositiva que redistribuye ingreso desde los estratos

Pueden ser apropiados aquí algunos comentarios sobre descripciones frecuentemente encontradas de "política" y "economía". Ocasionalmente leemos que la "política se preocupó de la igualdad, mientras que la economía lo hace de la eficiencia". Esto constituye una ofuscación notable sobre el problema planteado por las variaciones en la composición entre los juegos sociales de suma negativa y positiva. Está bien diseñada para distraer la atención de las propiedades cruciales de las instituciones políticas y la característica esencial del conflicto político.

¹⁹ El lector se puede remitir al trabajo citado en el pie de página 2. Los autores también prepararon su argumento en forma analíticamente rigurosa, en el Cuarto Seminario de Interlaken sobre Análisis e Ideología, junio de 1977.

Gráfico I



superiores de la escala a los estratos inferiores. De esta manera la riqueza se redistribuye desde una minoría a una mayoría.

Los votantes se pueden agrupar según su nivel de ingreso. La descripción que ofrece la curva de Lorenz en la figura 1, es útil para nuestros propósitos. A lo largo de OF, el segmento vertical mide proporciones del ingreso nacional. Este segmento necesariamente es igual a uno. Por otra parte, el eje horizontal mide proporciones de votantes. Nuevamente, el segmento OC es igual a uno. La línea sólida Lc describe una relación entre proporciones del ingreso total y proporciones de votantes. En particular, una proporción OA de todos los votantes recibe sólo la mitad del ingreso total, representado por OE a lo largo de la vertical. Por supuesto, esto significa que la otra mitad del ingreso total es absorbida por la proporción AC de votantes. Es claro que la magnitud de la curvatura mostrada por la curva Lc indica el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Esta curvatura indica también que la *mediana* del nivel de ingreso de los votantes está por debajo del nivel *medio* de ingreso. Pero esto significa, por supuesto, que *más de la mitad de los votantes potenciales* tienen un nivel de ingreso bajo el nivel *medio*. Posiblemente los votantes en la cola superior a la mediana del ingreso de los votantes,

pueden formar una coalición con el grupo votante de la mediana para así desplazar la carga tributaria hacia el tramo inferior. Sin embargo, suponiendo que las diferencias en los costos de coalición son pequeñas, se sirven mejor los intereses del grupo de la mediana, mediante la unión y movilización, para sus propósitos, de las porciones menores de la distribución. La ganancia neta esperada de riqueza vía el proceso político será mayor. Se puede entender el proceso como una prueba continua de los políticos. La competencia entre ellos implica que, eventualmente, dominará el esquema tributario preferido por el grupo mediano.

El análisis no necesita suponer que todos los votantes potenciales efectivamente votan, o que perciben los temas con claridad. Basta que una parte de los votantes reconozca los beneficios relativos de distintas estructuras tributarias y vote de acuerdo a ello. Así, el presupuesto de gobierno se expande bajo el incentivo persistente de redistribución, sin verse amarrado por las propiedades fundamentales de la distribución del ingreso caracterizada anteriormente.

A estas alturas necesitamos extender algo nuestra historia. Se debe explicar por qué los votantes bajo el segmento superior de la curva de Lorenz (los votantes a la derecha de la mediana en el eje horizontal) no son afectos inmediatamente a una carga tributaria que los lleve a un nivel de ingreso promedio. Es necesario entonces analizar la operación gradual y persistente del proceso redistributivo, y el proceso de crecimiento esencialmente incremental del gobierno.

Se debe advertir que la redistribución disminuye los incentivos para los votantes con mayor ingreso. Los impuestos crecientes disminuyen el precio relativo del ocio y también el precio relativo del consumo presente. Además, los logros redistribucionales requieren una inversión de recursos en el proceso político, que son sustraídos del juego de suma positiva de las actividades productivas. La redistribución alcanzada ofrece posibilidades de ingreso a los votantes bajo el segmento inferior de la curva de Lorenz independientemente del uso productivo de sus recursos. Así, también se debería esperar para este grupo cierta sustitución desde el uso productivo de sus recursos hacia el ocio. Eventualmente, estos costos sociales de la redistribución se manifiestan en un menor ingreso real relativo, o en un crecimiento menor del ingreso real. Así, una redistribución acelerada o acumulativa compromete eventualmente las perspectivas de los grupos votantes de la mediana. Ellos sufrirán una incertidumbre creciente y reavisarán o vacilarán en torno a sus conceptos de política tributaria.

Esta duda o revisión operará con la naturaleza de un freno sobre el proceso redistributivo. Algunas formas de procesos democráticos que incorporan fuertes elementos de federalismo probablemente también operan en este sentido, retardando el proceso.

Otro aspecto importante es la incertidumbre prevaleciente en torno al grupo votante medio. Ni los políticos ni los miembros del grupo tienen certeza con respecto al rango del grupo. Esta incertidumbre induce extensos sondeos y cuidadosas muestras. A cualquier nivel dado, se necesitará bastante tiempo para que el proceso político produzca cambios adicionales en los esquemas tributarios. Ocasionalmente, el movimiento se puede interrumpir con revisiones que disminuyan la progresividad del esquema tributario, o que disminuyan el esquema completo, cada vez que la experiencia desarrollada señale que el muestreo de los políticos juzgó mal la posición del grupo votante.

En los Estados Unidos, la extensión gradual de los derechos políticos desde 1800 contribuyó significativamente al proceso que resumimos anteriormente. Las últimas extensiones ocurrieron de hecho en el período de post-guerra durante los años 1950 y 1960, con la movilización de los votantes negros. Generalmente cualquier ampliación en los derechos políticos extiende el grupo de votantes potenciales hacia la izquierda de los votantes medios establecidos en el diagrama de Lorenz. El segmento horizontal que cubre a los votantes y limita hacia la derecha del punto C, se mueve hacia la izquierda y más cerca de O con cada extensión de los derechos. Así, una extensión de éstos empuja al grupo votante medio hacia la izquierda del diagrama, y abre nuevas oportunidades para políticas impositivas redistributivas. Más aún, se debe advertir que en un sistema con derechos limitados, los grupos con menor ingreso entre los votantes tienen interés en extender dichos derechos. Estas extensiones aumentan la probabilidad de redistribuciones adicionales que beneficien a esos grupos de votantes. Los ajustes redistributivos de los esquemas tributarios convergen eventualmente en el tiempo hacia un estado de equilibrio. Sin embargo, este equilibrio es variable; depende de un número de factores, entre los que se incluyen las características demográficas, la estructura de preferencias de los votantes y la naturaleza de los derechos políticos.

Nuestras observaciones apoyan en forma muy interesante algunos aspectos de la hipótesis pura de transferencia de riqueza del proceso político. El cuadro V ofrece una información destacada sobre la distribución de las contribuciones tributarias entre los

distintos estratos de ingreso en los Estados Unidos.²⁰ Advertimos inicialmente que, en este país, la mitad inferior en la distribución del ingreso casi no paga impuestos. El 50% de mayor ingreso paga un 93% de las recaudaciones tributarias totales, mientras que el 50% menor sólo paga 7%. El 25% más bajo, paga menos que un medio por ciento de los tributos totales, mientras que el 5% de ingreso más alto paga el 37% de todos los impuestos. Estos hechos se pueden representar con la ayuda de un diagrama. La figura II describe nuevamente la curva Lc de Lorenz para el ingreso bruto.

La curva tr muestra la distribución de pagos impositivos con un perfil que refleja las amplias propiedades mostradas por el cuadro. La tercera línea, aLc, introduce una curva de Lorenz ajustada basada en el ingreso neto de pagos tributarios. La curva de Lorenz ajustada está mucho más cerca de la línea diagonal. Otro aspecto interesante del cuadro V es el cambio en la distribución tributaria entre 1970 y 1975. La proporción de impuestos del 50% de ingreso más alto, aumentó en 3,2 puntos porcentuales,

CUADRO V

Porcentaje de Impuestos Totales Pagados por Contribuyentes de Alto y Bajo Ingreso 1970 y 1975

Nivel de Ingreso Bruto y Ajustado	Nivel de Ingreso		Porcentaje de Impuestos Pagados	
	1970 \$	1975 \$	1970	1975
Mayor 1%	43.249 ¹	59.338 ¹	17,6	18,7
Mayor 5%	20.867 ¹	29.272 ¹	34,1	36,6
Mayor 10%	16.965 ¹	23.420 ¹	45,0	48,7
Mayor 25%	11.467 ¹	15.898 ¹	68,3	72,6
Mayor 50%	6.919 ¹	8.931 ¹	89,7	92,9
Menor 50%	6.918 ²	8.930 ²	10,3	7,1
Menor 25%	3.157 ²	4.044 ²	0,9	0,4
Menor 10%	1.259 ²	1.527 ²	0,1	0,1

Fuente: *Congressional Record, Proceedings and Debates of the 95th Congress*, Segunda Sesión, Washington, 9 de marzo de 1978, N.º 33.

² O menos

²⁰ Originalmente el cuadro fue publicado por Paul Craig Robers en el artículo "Disguising the Tax Burden", en *Harpers*, marzo de 1978.

desde 89,7% a 92,9%. La proporción de impuestos del 50% de ingreso menor, cayó correspondientemente de 10,3% a 7,1%. Así, durante cinco años, la proporción de impuestos del segmento inferior en la distribución de ingreso cayó aproximadamente en un 30%.

Un párrafo anterior enfatizaba la incertidumbre referente a la ubicación del grupo votante medio. Se debe enfatizar que este problema se ve reforzado por una participación cívica incierta y cambiante. Los esquemas tributarios que guían la redistribución del ingreso producto del proceso político, reflejan este patrón de información. En particular, significa que los esquemas tributarios muestran un rango medio que mantiene la tasa tributaria marginal efectiva de acuerdo a un nivel aproximadamente constante. La figura III resume el patrón para el año 1976 en los Estados Unidos. El diagrama muestra inmediatamente que, para familias típicas de cuatro miembros, la tasa tributaria marginal efectiva fluctúa alrededor de una tendencia horizontal para ingresos anuales entre US\$ 8.000 y US\$ 22.000. La tasa tributaria marginal efectiva aumenta rápidamente para ingresos bajo US\$ 8.000 y continúa creciendo progresivamente para ingresos más allá de US\$ 22.000.

Gráfico II

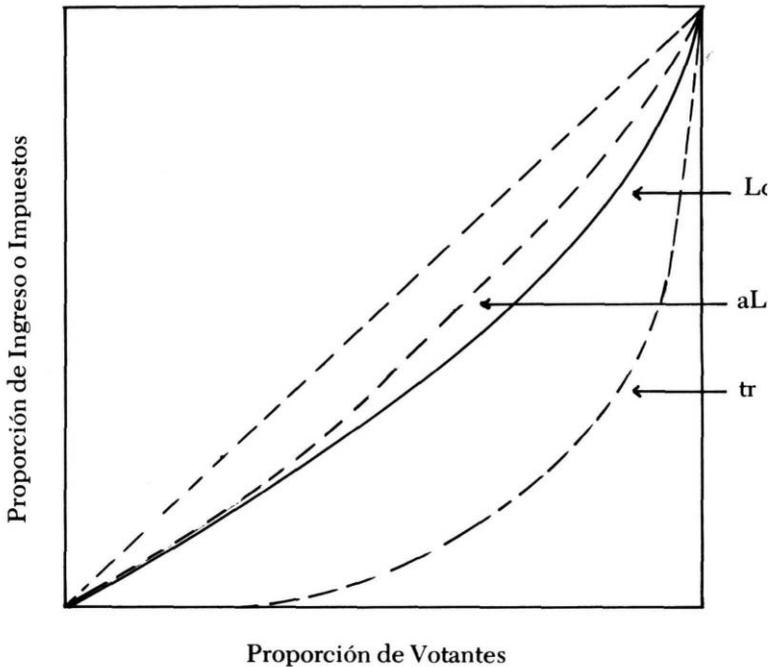
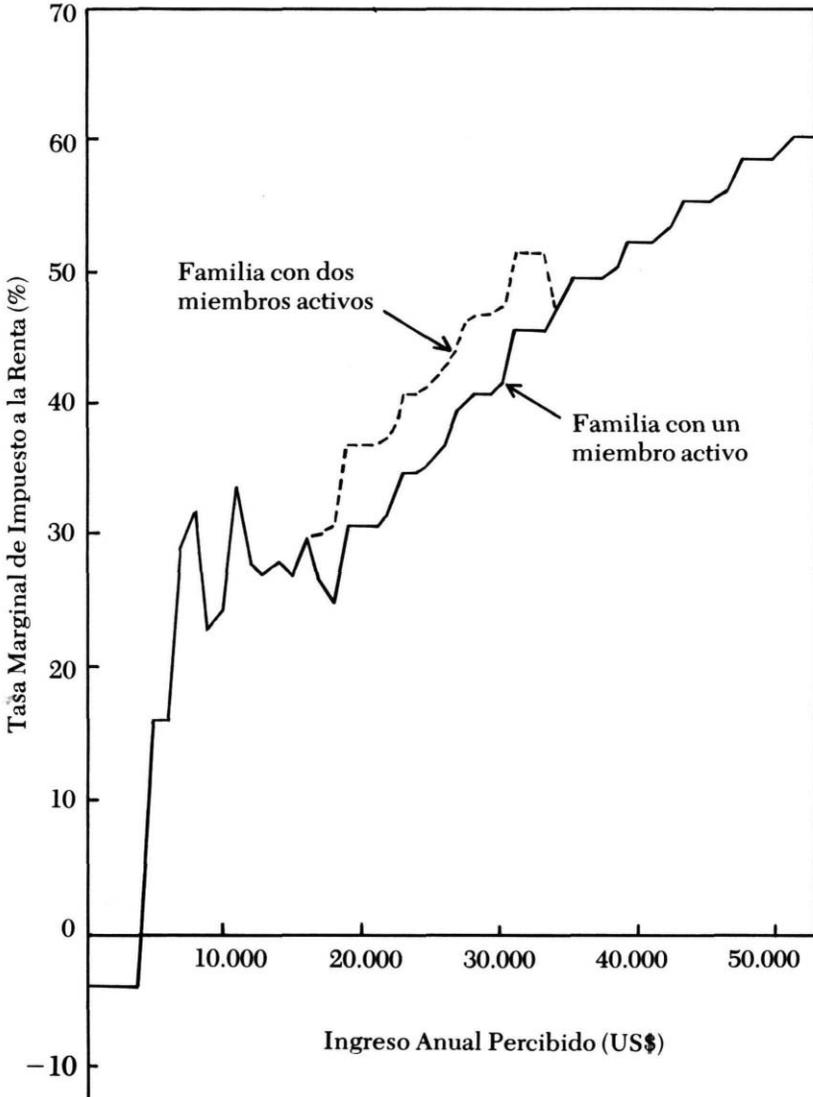


Gráfico III

Tasas Marginales de Impuesto a la Renta para una Familia
Típica de Cuatro Miembros en Estados Unidos
(1976)



Fuente: "The roller-coaster income tax", Martin Anderson, *The Public Interest*, N.º 50, invierno de 1978.

3. Una extensión más allá del modelo puro de transferencia de riqueza: el comportamiento empresarial de políticos y agencias burocráticas

La hipótesis de redistribución pura de la riqueza merece nuestra atención. Destaca el aspecto crucial del conflicto político y los procesos políticos. Reconoce y refleja plenamente el hecho que la política se preocupa del juego de suma negativa de los esfuerzos humanos procediendo, sin embargo, con cierta regulación, de acuerdo a un conjunto de reglas implícitamente aceptadas. Parece que esto ofrece hipótesis útiles, de contenido sustancial. Sin embargo, si se reflexiona, esta hipótesis es incompleta y sólo describe un lado de la historia. En efecto, el modelo de transferencia pura de riqueza, explica el crecimiento del gobierno suponiendo igualdad entre el tamaño de éste y la magnitud del presupuesto. Pero estos dos fenómenos, el presupuesto y el aparato gubernamental, presentan aspectos distintos. El modelo puro de transferencia de riqueza es consistente con un aparato mínimo que opera esencialmente como una agencia de transferencia de fondos. En otras palabras, la hipótesis de transferencia pura de riqueza explica sólo una faceta de la tendencia observada. Explica el crecimiento relativo del presupuesto, ya sea medido en gastos o recaudación de impuestos. Pero, el modelo puro de transferencia no puede explicar, por sí solo, el crecimiento relativo en el empleo del sector público o las crecientes ramificaciones del aparato gubernamental. Tampoco puede explicar que las transferencias de riqueza no ocurren bajo la forma de un sistema único, uniforme, e inmenso que transfiere ingreso desde los más ricos a los más pobres. De hecho, pocos programas afectan a los grupos de menor ingreso en el rango completo de categorías de ingreso. El grueso de los programas está dirigido a grupos *específicos y limitados*. Más aún, los programas están generalmente organizados e implementados en formas más complejas que aquellas requeridas, por se, por la transferencia de riqueza básica. Para una explicación útil y aproximada del crecimiento relativo del *presupuesto*, todos estos aspectos pueden no ser pertinentes. Sin embargo a mi juicio, ellos son relevantes para explicar el crecimiento relativo del "gobierno".²¹

²¹ Se debe reconocer claramente la naturaleza de este aspecto. No se refiere a nuestra habilidad para predecir programas específicos. Se refiere al hecho *general* que ellos muestran fuertes propiedades del tipo descrito en el texto.

Se puede enfocar el problema desde un ángulo diferente. La curva de Lorenz L_c en la figura II, fue modificada según el esquema tributario en la curva ajustada de ingreso neto aL_c . Sin embargo, esto no es todo. Necesitamos incorporar el efecto de los gastos de gobierno sobre la distribución final de ingreso real. El modelo puro de transferencia puede suponer que los ingresos tributarios se redistribuyen en proporción inversa al monto de ingreso. Pero, la naturaleza de los programas de gasto, destacada con anterioridad, afecta en forma crucial el crecimiento del "gobierno" en contraste al crecimiento del presupuesto. Muchos de estos programas implican la provisión de bienes y servicios (privados) a segmentos específicos de ingreso, o a grupos sociales particulares. La distribución de ingreso neto resultante, incluyendo todo el conjunto de bienes y servicios reales obtenidos vía operaciones gubernamentales, requiere así de un examen separado e independiente.

Importantes estudios recientes han establecido para el caso de los Estados Unidos, que de hecho la distribución apropiada del ingreso real neto está más cerca de la línea diagonal en el diagrama de Lorenz, que la distribución original del ingreso bruto.²² Parece también que esta distribución de ingreso neto real se movió más cerca de la diagonal durante las décadas pasadas. Estas observaciones confirman el enfoque básico introducido en los primeros párrafos de esta sección, un enfoque que interpreta los procesos políticos en las democracias modernas en términos del juego de suma negativa de redistribución de riqueza. Pero, el "otro lado del presupuesto", que cubre el esquema de gastos, da forma a un vínculo crucial en el mecanismo social que genera el crecimiento observado en el aparato gubernamental. Se debe añadir una segunda corriente al análisis. Esta segunda corriente es el comportamiento empresarial de las agencias burocráticas ("bureaus") y los políticos. Meltzer y Richard critican apropiadamente un enfoque que se concentra en el poder monopólico de los políticos o las agencias burocráticas, poder monopólico que esencialmente descarta las preferencias de los votantes. Esta omisión implica que los ciudadanos parecen estar condenados para siempre a la ignorancia con respecto al estado de las cosas. Mas, el reconocimiento del papel de los burócratas y los políticos no está

²² Morton Paglin, "Transfer in Kind, Their Impact in Poverty, 1959-1975", *Conference on Income Distribution*, Hoover Institution, octubre de 1977.

confinado a esta interpretación cuestionable. Un paralelo con la teoría de los precios puede clarificar el punto. Los fenómenos de mercado surgen de la interacción entre las preferencias de los demandantes (sujetas a restricciones) y los ajustes optimizadores de los oferentes a dichas preferencias. Estas preferencias no son reveladas por un canal de información sobrenatural; son los empresarios quienes las exploran e investigan. Este comportamiento empresarial consiste en una exploración imaginativa de las preferencias potenciales junto al desarrollo de programas de producción que se espera sean validados por las preferencias verdaderas. Así, las acciones empresariales constituyen un eslabón crucial para el ajuste de los bienes y servicios producidos según el desarrollo de las preferencias del consumidor.

En la escena política prevalece un proceso similar. Las agencias burocráticas (o más apropiadamente los burócratas) y los políticos (legisladores en ejercicio y candidatos, personas que tienen o buscan designaciones, funcionarios de organizaciones políticas), corresponden a los productores en el mercado, evaluando las preferencias de los consumidores y ajustando sus ofertas competitivamente. Así, tanto los políticos como los "bureaus" responden a las preferencias del ciudadano. Pero esta respuesta se desarrolla en un contexto con características tales en cuanto a la información y los esquemas organizacionales, que abre oportunidades para el comportamiento egoísta de políticos y bureaus. Bajo estas circunstancias, ellos operan no sólo como meros vehículos que ejecutan la transferencia de fondos preferida por el grupo votante medio. Su operación implica que una parte de los fondos totales recolectados son absorbidos por el "aparato gubernamental". Esta absorción corresponde al beneficio normal en el mercado competitivo. El votante que se beneficia de la redistribución, cede esta parte de la recaudación tributaria a los empresarios políticos y administrativos que organizan los beneficios. La naturaleza de las instituciones políticas determina el grado y forma de la competencia entre políticos y burócratas, o visto desde el "otro lado", el grado y forma de monopolio que pueden alcanzar los políticos y burócratas junto a su potencialidad de comportamiento colusorio. Para centrar la atención en las principales vetas del argumento, parece útil introducir siete "postulados":

1. Los políticos son empresarios que compiten en un mercado por votos e influencia. Lo hacen a través de propuestas, programas, y la explotación sistemática de aspectos no cognoscitivos del lenguaje. Los políticos prefieren más votos e influencia en vez de

menos votos e influencia. También comparten con los demás una preferencia por un ingreso real permanente mayor.

2. Las agencias burocráticas siembran el mercado político con propuestas, reinterpretaciones de su mandato, y formas detalladas de administrar las tareas desarrolladas. Este comportamiento empresarial está diseñado para mantener o aumentar el presupuesto.

3. Los costos y beneficios asociados a los programas *generales*, se distribuyen en forma más pareja que los costos y beneficios de los programas *específicos*.

4. Los costos de información con respecto a los costos y beneficios de los programas *generales* son *grandes* en relación a los beneficios.

5. Los costos de información con respecto a los costos y beneficios de los programas *específicos* son relativamente *pequeños* para el "grupo afectado positivamente", y comparativamente *grandes* para el "grupo afectado negativamente".

6. El costo marginal de la operación política (por ejemplo, cabildeo en diversas formas) es mucho menor para las organizaciones *establecidas* que para las *potenciales*.

7. Los votantes potenciales ponderan los costos y beneficios esperados de las ofertas potenciales de los bureaux, y de los paquetes alternativos representados por políticos diferentes.

Los esquemas cruciales de información se formulan bajo los supuestos 3 al 5. Estos supuestos difieren sustancialmente de los supuestos sobre información hechos por Buchanan o Downs. El último postulaba una "discrepancia consciente", que operaba uniformemente sobre todos los votantes y programas de gasto e impuestos. La distribución de los costos de información, reconocida aquí, enfatiza por otra parte una incidencia altamente desigual, que depende de la relación entre los grupos de votantes y los tipos de programa. Esta distribución de los costos de información refleja aspectos importantes de nuestra realidad. No se deben interpretar los ajustes racionales de los votantes a esos costos como expresando "debilidades en la cautela" o "ilusiones erradicables". No existe ilusión en el hecho de estar menos que plenamente informados. Por otra parte, es una ilusión esperar que los votantes inviertan en información a un costo sustancialmente mayor que el retorno esperado de dichas inversiones.

Las principales consecuencias de los esquemas resumidos

por los "postulados", pueden presentarse según una descripción previa.²³

"... la competencia empresarial florece en una búsqueda continua de *nuevas* propuestas, *nuevos* programas, *nuevos* cambios, modificaciones, o *extensiones* de programas existentes. Estimula una búsqueda continua por medios capaces de captar la atención pública. Esta es una estrategia necesaria de los políticos para establecerse en el mercado político competitivo. La investigación continua del mercado y el sondeo del mercado público con la ayuda de un personal creciente, es por lo tanto una necesidad competitiva para el político."

"No hay recompensa por tratar de abolir leyes o programas existentes. Esta estrategia no tiene valor de mercado. De acuerdo a la anterior proposición 5, los beneficiarios de un programa conocen la importancia de un programa reducido con respecto a su riqueza o poder político. Los grupos externos rara vez apreciarán su propio aumento de bienestar que resulta de la reducción de un programa. La oposición a una propuesta de reducción por parte de los directamente beneficiados tiende, consecuentemente, a ser más fuerte que el débil apoyo al cambio brindado por los beneficiados indirectamente. Los postulados básicos también implican que los grupos externos pueden esperar razonablemente mayores retornos si invierten esfuerzos en cabildear por *nuevos programas específicos* ajustados a sus beneficios especiales. Los retornos de la inversión política en organizarse para oponerse a los programas específicos de los otros grupos, son relativamente pequeños con respecto al costo de inversión. Se deriva de esto que los políticos no ofrecen con frecuencia propuestas para reducir programas (con pocas excepciones ridiculizadas inmediatamente por los medios de información); y que tampoco lo hacen los 'inversionistas en el mercado político'. Así en general, un empresario político encuentra que si ofrece 'nuevos programas' o 'variaciones sobre los temas existentes', asegura un mayor valor de sobrevivencia en el mercado político. Un artículo reciente en *The Banker*, advertía con interés que, durante diez años, en los debates presupuestarios desarrollados en el Parlamento Británico, ningún parlamentario propuso jamás una reducción en los gastos."

"La apreciación de los políticos se ve reforzada por los medios de comunicación. Un examen a los comentaristas en la prensa y en televisión demuestra una preferencia por 'ideas frescas',

²³ Karl Brunner, Comments, *The Journal of Law and Economics*, diciembre de 1975.

una *nueva* retórica o un *nuevo* pensamiento. La retórica de los medios de comunicación prefiere una *nueva* palabra a casi cualquier propuesta meditada para abolir o reducir un programa obsoleto peligroso. Los mismos medios de comunicación encuentran un mayor valor de mercado en el mercado masivo para la educación. Con poca frecuencia la preocupación por viejos programas, legislación o instituciones heredadas puede tener algún valor de mercado. Pero generalmente estos casos forman parte de los preparativos iniciales para 'más, mejores, nuevos y mayores programas'. Los empresarios políticos encuentran más conveniente proponer nueva legislación que favorece a este o ese grupo, como medio de 'compensar' el efecto negativo de legislación previa. Pero los efectos globales de bienestar no se compensan. El bienestar total se reduce aún más, los programas de gobierno aumentan, el presupuesto se eleva, y se expande el rango de influencia abierto a la burocracia."

"Esta asimetría en la distribución de costos y beneficios, y también la asimetría en la distribución de los costos de información resumida con anterioridad, establece que el surgimiento de programas nuevos predomina sobre la eliminación de viejos programas. También determina que los programas *específicos* dominan a los programas *generales*. El valor de capital esperado por los organizadores que proponen reducciones tributarias o aumentos *generales* y *no diferenciados* en el gasto, es bastante pequeño en relación a los retornos que se pueden alcanzar con el mismo esfuerzo invertido en programas *específicos* y *muy diferenciados*. Los programas complejos y diferenciados concentran los beneficios en un grupo menor (interesado) con costos de información relativamente más bajos, e imponen costos difusos sobre aquellos ajenos a la cuestión, que tienen altos costos de información y organización. En general, no valdrá la pena para éstos destinar esfuerzos a la organización de oposición contra un programa específico y especializado, ya sea antes o después de su imposición. El valor capitalizado de la inversión en actividad política en torno a nuevos programas específicos, diferenciados para propósitos específicos con una complejidad satisfactoria, tiende a ser mucho mayor. Este patrón de asimetría en la distribución de los costos y beneficios explica las elecciones empresariales entre los tipos de programas y propuestas existentes ofrecidas por los políticos. Este análisis también revela el inevitable surgimiento y el creciente rango de complejidad en las leyes tributarias o esquemas de regulación. Las franquicias tributarias se deben entender como un resultado necesario del proceso. Por otra parte, la indignante

retórica que ataca y condena las franquicias, refleja las oportunidades empresariales que los políticos adquieren de sus propios esfuerzos previos. Más aún, este análisis sugiere que la mayoría de los capítulos en la teoría política macroeconómica no son pertinentes en ningún sentido fundamental, e implica que políticas macro sistemáticas y deliberadas son algo improbables."

El sesgo por nuevos programas y en favor del crecimiento de los existentes, inherente al proceso político y al mecanismo de redistribución de éste, es la fuente principal del crecimiento incremental del gobierno. Advertimos también, que la concentración en programas específicos y relativamente complejos surge directamente del comportamiento empresarial de los burócratas. Una agencia burocrática determinada investiga el mercado político con programas dirigidos a grupos bien definidos, con el objeto de explotar el esquema de información resumido con anterioridad. El éxito relativo en el sondeo de los burócratas determina simultáneamente la magnitud del presupuesto y el gobierno, y también la asignación del instrumental.

A estas alturas, y en este contexto, se debería prestar atención al postulado 6. El efecto acumulativo del crecimiento incremental en el aparato de gobierno, aumenta gradualmente los retornos esperados de la organización potencial por parte de distintos grupos de votantes. En este contexto, el aspecto significativo no es el fuerte crecimiento relativo del gobierno, sino que su efecto acumulativo en el tiempo. Este aumento en los retornos esperados estimula el surgimiento de nuevas organizaciones. El mayor conjunto de organizaciones resultante extiende el rango de conflicto político. En particular, extiende el rango de precios relativos o cambios en el ingreso, o el rango de "objetivos deseables", que inducen actividades políticas asociadas a redistribuciones específicas.

Es importante en este contexto, que la evolución de las organizaciones y los procesos redistributivos no queden arbitrariamente limitados a consideraciones pecuniarias. Los grupos de votantes se pueden organizar para extraer directamente desde el proceso político bienes y servicios a los que asignan gran valor, según sus preferencias. Un excelente ejemplo al respecto lo da el movimiento ecológico. En este contexto también se debe notar la propagación en los Estados Unidos de los "movimientos con causa única". En todos estos casos se invierten esfuerzos de organización importantes para alcanzar una oferta garantizada de servicios de valor, vía el proceso político. Una redistribución que produce beneficios directos para el grupo votante interesado,

ofrece una ventaja incidental sobre la redistribución monetaria: no está sujeta a impuestos. Este aspecto no carecerá de importancia en una etapa de tasas tributarias marginales efectivas crecientes como resultado de la inflación persistente.

Se puede ilustrar la labor empresarial de los burócratas y políticos con unos pocos casos seleccionados. El Departamento de Salud, Educación y Bienestar del Gobierno de los Estados Unidos, sondeó "grupos de clientes" por todo el país y envió 100.000 cartas con el objeto de investigar las actitudes en relación a un programa de seguro nacional de salud. Este ejercicio es un buen ejemplo de una sugerente investigación o muestreo empresarial. También revela la interacción entre los grupos de votantes, las organizaciones y las agencias burocráticas. En particular, muestra el test empresarial de las preferencias de los votantes por parte de las agencias burocráticas, y las respuestas de las organizaciones políticas.²⁴ Un caso similar surgió en el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano. Durante el período de post-guerra, la Asociación Nacional Federal de Hipotecas desarrolló una labor de importancia en el mercado nacional de hipotecas. Contribuyó esencialmente al eficiente funcionamiento de este mercado. Durante años obtuvo importantes recursos, invertidos de acuerdo a riesgos y retornos esperados. Pero, el Secretario del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano reconoció aquí una oportunidad potencial, y propuso que una parte sustancial de los recursos disponibles se ofreciesen a grupos seleccionados bajo condiciones ventajosas. Así, una institución existente se debería convertir en un vehículo para efectuar redistribuciones que beneficiasen a una clientela, que se moverá para el beneficio de la agencia burocrática o sus directores.²⁵ En este contexto, podemos mencionar también las propuestas políticas en Massachusetts, dirigidas a las compañías de seguros instaladas en el estado para que invirtieran buena parte de sus recursos en "activos" señalados políticamente. Más allá de la retórica habitual que justificaba la propuesta, vemos la amenaza de una redistribución de riqueza desde los propietarios dueños de seguros y empleados, hacia grupos de votantes particulares. Es también notable que las agencias responsables en la administración de la legislación antimonopolios, aparentemente reinterpreten su mandato en forma gradual y le

²⁴ *Wall Street Journal*, 17 de abril de 1978, página 16, "Outreach".

²⁵ *Wall Street Journal*, 24 de abril de 1978, página 18, "The Fannie Mae Raid".

adicionan una fuerza redistributiva.²⁶ Más aún, al pasar advertimos otra batalla. Las instituciones financieras que ofrecen fondos hipotecarios en las principales ciudades, se están viendo acusadas cada vez más de discriminar sistemáticamente contra las peticiones de crédito provenientes de las "áreas urbanas en desventaja". La retórica política se desarrolló con escasa preocupación o interés por la naturaleza y validez del asunto.²⁷ Pero, la verdad que da el conocimiento no es la fuerza motriz de los políticos y bureaus. La fuerza motriz tras su retórica son los intentos sistemáticos de explotar el proceso político para redistribuir en un nuevo frente. Los políticos y los burócratas reconocen las oportunidades para controlar los activos de las instituciones financieras para redistribuir riqueza.

El poder judicial y la burocracia educacional también ofrecen ejemplos de la tesis central expuesta en este trabajo. Durante la década de post-guerra, la burocracia educacional inició grandes cambios en los esquemas políticos referidos al sistema escolar. En los Estados Unidos se disminuyó radicalmente el número de distritos escolares. Esta consolidación fue acompañada por una expansión sustancial del aparato burocrático y grandes aumentos en el presupuesto. Probablemente, estos cambios fueron hechos posible por una transferencia implícita de riqueza entre los antiguos distritos ahora consolidados en una unidad mayor. Un esquema similar de legislatura y agencias burocráticas con características empresariales modificó los derechos de los consejos escolares locales en New Jersey. La legislación le daba autoridad a la Comisión de Educación Estatal para modificar decisiones presupuestarias de las comunidades locales. En la primavera de 1977, una comisión establecida por la legislatura estatal propuso que se le quitara a los votantes locales las franquicias en materias referentes a su sistema escolar local. Con esta medida, las comunidades menos ricas pueden razonablemente esperar verse beneficiadas, mientras que las comunidades más prósperas pierden el derecho a determinar la calidad de sus propias escuelas. La iniciativa de la legislatura y los burócratas no se ha desarrollado como una expresión de "monopolio político" en un vacío de preferencias de los votantes. Ellas reflejan una situación de preferencias de los votantes políticamente dominantes, que, sin embargo, es explotable en

²⁶ *Wall Street Journal*, 14 de abril de 1978, página 14, "Anti Trust: The Coming Battlefield", por Fred Weston.

²⁷ En sus resultados preliminares de un examen sistemático, George Benston (Universidad de Rochester) no encontró evidencia que apoyase los alegatos políticos.

un contexto de poderes monopólicos relativos, determinados por la naturaleza de la estructura política heredada.

En los Estados Unidos, el poder judicial desarrolló también un poder que difícilmente puede olvidarse. En forma creciente los juicios se transformaron en una buena forma de adquirir riqueza. La expansión de la profesión legal y el comportamiento empresarial de los abogados, ha servido para ampliar durante décadas el rango de los litigios potencialmente rentables. Pero, estas aventuras tentativas de reinterpretación de la legislación existente y la modificación de las prácticas jurídicas prevalecientes, iniciadas por los abogados, se ven condicionadas esencialmente por las expectativas de comportamiento apropiado por parte de los jueces y las cortes. Las cortes se comprometen en un comportamiento correspondiente propio, y abren nuevas avenidas de acción legal que implican transferencias de riqueza implícita. Ellas innovan en las reinterpretaciones, procedimientos de evidencia, y estándares de penas o castigos, ofreciendo nuevas oportunidades para las inversiones privadas en el "juego de suma negativa" de adquisición de riqueza. Actualmente en los Estados Unidos, las sumas que las cortes sentencian para compensar los daños, perjuicios u obligaciones, exceden varias veces cualquier cálculo razonable de los valores implícitos. Este exceso es una medida de la transferencia implícita de riqueza que opera vía el sistema judicial y legal.²⁸

Estos ejemplos no se ofrecen en calidad de evidencia sustan-

²⁸ La naturaleza de los incentivos institucionales responsables de estos desarrollos en los Estados Unidos, y en contraste con otros países, merece una investigación cuidadosa. Llamamos la atención del lector sobre dos iluminadores artículos en el *Wall Street Journal* que se refieren al comportamiento empresarial del poder judicial. El 31 de marzo de 1978 (pág. 16, "Corning Attractions, 1984"), un editorial mencionaba una decisión tomada por un perito en ley administrativa de National Labor Relations. El tema consistía en el derecho de representación sindical en una planta específica. Una votación secreta mostró que una gran mayoría de los trabajadores se oponía a la sindicalización. El juez descartó este resultado e impuso la sindicalización a los trabajadores de acuerdo a un criterio arbitrariamente seleccionado. La historia de la Estación Nuclear de Seabrook (*Wall Street Journal*, 24 de febrero de 1978, pág. 16, "Bersek Proceduralism") ofrece evidencia adicional. Es casi un ejemplo clásico de los ajustes hechos por los burócratas a los rangos limitados de preferencias organizadas de los votantes, procedimientos y decisiones jurídicas arbitrarias. El ejemplo revela con fuerza particular la razón del juego de suma *negativa* implícito en este proceso redistribucional específico.

cial que sirva como un cuerpo de análisis completo y desarrollado. Se presentan para elaborar en forma sugestiva el importante papel de los burócratas y los políticos en el proceso político, papel que eventualmente será determinado en el contexto de un análisis completo y coherente. No se afirma que los burócratas y los políticos imponen sus propuestas y procedimientos sobre el ciudadano. Ellos contribuyen a la creciente expansión del gobierno, indagando e investigando rangos en las preferencias de los votantes que se vayan a satisfacer. Un muestreo exitoso de aquellos rangos selectos y limitados en las preferencias de los votantes, que producen transferencias de utilidad o riqueza apropiadas, también beneficia a los burócratas y legisladores implicados. La indagación exitosa de las preferencias de los votantes determina el retorno esperado de largo plazo por estas entidades políticas.

V. Observaciones Finales

El tema central del trabajo se refiere a la ambivalencia fundamental de la estructura política. Esta estructura aumenta los retornos esperados del esfuerzo productivo y el intercambio voluntario. Pero no elimina todos los aspectos de los juegos de suma negativa. Inevitablemente el enfrentamiento del hombre con su ambiente natural y social induce a la explotación sistemática de cualquiera institución política para propósitos de adquisición de riqueza vía inversiones en el proceso político. Las instituciones políticas ofrecen oportunidades de adquirir control sobre los recursos vía métodos productivos privados y socialmente no-productivos. La diferencia crucial entre la estructura política y la anarquía no es la presencia o ausencia de juegos de suma negativa, sino que su magnitud relativa, y la ausencia o existencia de reglas más o menos explícitas para este juego. A mi juicio, esta propiedad fundamental de la estructura política explica el persistente crecimiento relativo del gobierno y la erosión tanto del concepto como de la práctica de un gobierno limitado constitucionalmente. La interacción entre votantes, bureaus y legisladores produce un proceso persistente de transferencias de riqueza (o utilidad) acompañado por un crecimiento en aumento del aparato gubernamental.

Los defensores de un enfoque de "contrato social" para el análisis del "gobierno" y de la estructura política, plantean el deber o la necesidad de una "nueva constitución" para prevenir el surgimiento último del Leviatán. Sin embargo, el análisis presentado en la sección III revela una debilidad básica en esta visión. La tesis del "contrato social" sugiere que, en general, una consti-

tución establecida que represente las transacciones voluntarias de agentes individuales será mantenida si no existen grupos que insistan en una renegociación *total*. Así, esta posición olvida la consecuencia crucial de cualquier estructura política y la esencia de la política. Todo diseño constitucional define incentivos y ofrece oportunidades para que grupos específicos o agentes individuales exploten la estructura política para la adquisición de riqueza de una manera socialmente no productiva. Ninguna "reconstrucción" puede evitar esta consecuencia. Esto no significa que diferentes estructuras políticas, aún dentro del amplio rango definido por un contexto democrático, no den origen a oportunidades e incentivos sustancialmente diferentes con diferencias correspondientes en el crecimiento del gobierno y el presupuesto.²⁹ Pero se debe apreciar plenamente el hecho crucial que se deriva del análisis bosquejado en la sección III. Las oportunidades creadas por cualquier esquema constitucional acordado originalmente por los ciudadanos, producen respuestas en los participantes del juego social que, gradualmente, modifican el significado, la operación y el rango de las instituciones políticas. Ninguna estructura política puede ser fijada jamás mediante un contrato constitucional.³⁰

Pero, ¿a dónde lleva eventualmente el proceso que se desarrolla en las naciones democráticas? Al concluir el trabajo, puedo aventurar algunos pensamientos tentativos y algo especulativos. Este elemento especulativo refleja el estado incompleto y no acabado del análisis. También define líneas de investigación futu-

²⁹ Una comparación de Suecia con los Estados Unidos, y Suiza con los Estados Unidos, puede ofrecer un conocimiento útil al respecto.

³⁰ La interpretación general de la estructura política ofrecida en este trabajo puede ser extendida con utilidad al caso de regímenes no democráticos. La viabilidad de un grupo oligárquico o dictatorial depende de esquemas redistributivos satisfactorios vía la operación de instituciones políticas. La falta de preocupación o una mala apreciación sobre cuál es la distribución apropiada, hace peligrar la viabilidad del grupo dirigente. De acuerdo a mi conjetura, aún un régimen totalitario *no puede* olvidarse *completamente* de las preferencias de los ciudadanos sin ventajas. Parece que una condición necesaria para la viabilidad del régimen, la constituyen algunas concesiones a estas preferencias. Un régimen totalitario con todo su fuerte aparato ideológico no puede escapar de *alguna* influencia sutil e indirecta ejercida por las preferencias de los ciudadanos. Un régimen autoritario con poca obligación ideológica y un menor rango de institucionalización sufre aún de mayor sumisión a las preferencias ciudadanas.

ra referente a diversos aspectos de la "economía política del gobierno".

El modelo de transferencia pura de riqueza explica el crecimiento relativo del presupuesto y su eventual convergencia a un equilibrio. Este equilibrio está determinado por la condición que el grupo votante medio no distingue ventajas derivables de cambios adicionales en los esquemas tributarios, que produzcan mayores transferencias de riqueza. Pero la extensión del análisis para incorporar el rol de políticos, bureaus, y organizaciones de votantes, introdujo consideraciones adicionales. El efecto acumulativo de un crecimiento relativo y persistente del gobierno estimula la formación de organizaciones políticas. Mientras mayor y más amplio sea el aparato gubernamental, mayor es la productividad privada esperada de la organización política. Así, el crecimiento relativo del gobierno se ve acompañado por un crecimiento de las organizaciones políticas en número e importancia. Se presentan inversiones en estas organizaciones siempre que el stock acumulado de instituciones políticas muestre oportunidades para transferencias de riqueza o utilidad. A estas alturas, observamos que los cambios de los precios relativos o en los ingresos relativos, que afectan a grupos sociales en particular, dan origen a incentivos para nuevas formaciones políticas. Estas formaciones aumentan el costo para los políticos y los burócratas de olvidar o subvalorar a estos grupos sociales. Así, los efectos de largo plazo del crecimiento relativo del gobierno se ven reflejados en un rango creciente de conflicto político. Las fronteras del conflicto político cubren un amplio espacio de temas. Más aún, esto implica que el rango de juegos de suma negativa en la sociedad, se expande en relación al rango de juegos de suma positiva. Así, las consecuencias acumuladas de largo plazo del crecimiento relativo del gobierno se hacen visibles gradualmente en una tasa real decreciente de crecimiento y un eventual estado de estancamiento. La estructura social se moldeará más y más en organizaciones políticas rígidas comprometidas en conflictos políticos permanentes. Bajo las circunstancias, estos conflictos se hacen cada vez más insolucionables. Los lamentos por la "ingobernabilidad" de la estructura política aumentan en frecuencia e intensidad.³¹ Cuando se enfrentan, en todas direcciones, con rígidas líneas de conflictos políticos, desaparece cualquier "capital político" que los funcionarios elegidos o designados puedan haber adquirido originalmente. Esto debili-

³¹ El modelo general corresponde a lo observado en Italia y la ciudad de Nueva York.

ta la administración central y expone al gobierno a agresiones por parte de organizaciones políticas mayores o de más peso. Así, surge un peligro de inestabilidad creciente en el proceso político. Bajo estas circunstancias, y cada vez con mayor probabilidad, la evolución política lleva a diversas formas de sociedades no-democráticas. Este proceso se puede desarrollar gradualmente durante muchos años. También será interrumpido por movimientos contrarios en forma intermitente. Y más particularmente, no necesita y, más bien, no llevará a comprometer eventos dramáticos (o románticos) de "profunda significancia".³²

Admito que he dibujado un escenario sombrío. Afortunadamente, puede estar equivocado. No hay garantía de que mi análisis sea correcto. Por otra parte, aún aceptando el análisis general presentado en la sección III, el escenario con el que hemos concluido representa sólo mi visión *más probable*. La historia y los procesos políticos se desarrollan más allá de cualquier esquema determinista, al menos en el contexto de esfuerzos serios de conocimiento. El conocimiento sistemático de los procesos políticos y de la economía política del gobierno está aún en su infancia. Aún buscamos grandes respuestas en un mundo de persistente incertidumbre. El esquema ofrecido y el escenario presentado, se entregan como un desafío intelectual para luchar contra esta incertidumbre.³³

³² La importancia de los eventos de mayo de 1968 en Francia se hace más débil con una perspectiva de diez años. Formó una alteración residual en el proceso de largo plazo.

³³ El programa analítico bosquejado en el trabajo, necesita examinar también el papel dentro del proceso político de las creencias socio-políticas. Su persistente presencia no se puede discutir y merece una integración sistemática al análisis.

MÁS ALLÁ DEL LEVIATÁN

HACIA EL RESURGIMIENTO DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL

Arturo Fontaine A.

La aspiración a la libertad es uno de los rasgos permanentes del hombre moderno. En formas turbulentas, descaminadas a veces, y, en otros momentos, con la fulguración de maravillosos hallazgos, el hombre viene luchando por su libertad desde hace, por lo menos, quinientos años.

Esta aspiración, sin embargo, aparece trágicamente frustrada. Gran parte de la humanidad vive hoy sometida a regímenes totalitarios, cuyo arbitrio se extiende no tan sólo al recinto de lo social sino que pretende gobernar las mentes y los corazones, desarraigar hábitos e implantar otros más del gusto de los ideólogos dominadores, aniquilar tradiciones y creencias, y, en fin, construir desde arriba un tipo de hombre como pudiera fabricarse en serie un modelo industrial.

Entre tanto, rodeada por el piélago creciente y amenazador de los regímenes comunistas, se debate la llamada sociedad libre. Esta sociedad de Occidente, aquejada de hondas incertidumbres, carente de fe en sí misma y en sus valores, y, olvidada a menudo, de su propia vocación de libertad.

Nuestra sociedad libre, a veces permisiva en exceso respecto de la moral, y recelosa además del ejercicio de la autoridad así como desconfiada del vital elemento del orden en la convivencia política, se rige con frecuencia por Estados burocráticos, cuyo poder regulador, contralor y planificador

es ilimitado, de manera que coarta la libertad de los individuos tan profundamente y constantemente como pudiera hacerlo cualquier sistema totalitario.

Frente al agresivo despotismo comunista se opone las más de las veces —para desengaño de muchos hombres libres— un verdadero despotismo democrático, de apariencias benévolas pero sometido al rigor de las mayorías y más afanado por la igualdad que por la libertad.

La convicción de que la sociedad es más una realidad mecánica que una herencia histórica; el concepto formalista de la ley; la aceptación dogmática del imperio de las mayorías, aun más allá de los dictados de la razón y de la historia; la búsqueda de la igualdad hasta con sacrificio de la libertad; los obstáculos al ejercicio de la propiedad y de la libre iniciativa, ya por limitaciones legales ya por acciones monopólicas; la procura del bienestar social mediante el intervencionismo y la planificación estatales, son un acervo intelectual, cuya línea sucesoria, en distintos grados de jerarquía, podemos iniciar con Rousseau, seguir con Diderot y la Enciclopedia, con Marx, con Jeremías Bentham y James Mill, con Kelsen, y con Keynes, y terminar en un líder totalitario cualquiera, así como en formas intermedias y vacilantes de democracia que sofocan, a veces sin sentirlo, la verdadera libertad.

Alexis de Tocqueville, ya en 1835, presentía la amenaza potencial que representaba la democracia para la libertad individual y profetizaba el totalitarismo del porvenir. Prevenciones semejantes —desde otro punto de vista— acusa John Stuart Mill, admirador y traductor de Tocqueville.

Así se expresa este último en su célebre *“Democracia en América”*, resultado del viaje de un francés clarividente a contemplar la infancia de la primera democracia moderna.

Mirando el futuro, Tocqueville decía: “Veo una muchedumbre de hombres semejantes e iguales que giran sin reposo en torno a sí mismos para procurarse pequeños y vulgares placeres, que les llenan el alma...”.

“Por encima de ellos, se eleva un poder inmenso y tutelar que se encarga por sí solo de asegurar el bienestar y de velar por la suerte de todos. Este poder es absoluto, detallado, regular, previsor y amable”.

“De este modo —prosigue Tocqueville— tal poder vuelve cada día menos útil y más escaso el empleo del libre albedrío; limita la acción de la voluntad a un espacio pequeño, y, poco a poco, arrebata a cada ciudadano hasta el poder de disponer de sí mismo. La igualdad ha preparado a los hombres para todas estas cosas: los ha dispuesto para que las suban y a menudo hasta para que las consideren un bien”.

Y sigue diciendo el autor que este soberano “extiende sus brazos hacia la sociedad entera; cubre la superficie de ésta con una red de peque-

ñas reglas complicadas, minuciosas y uniformes, a través de las cuales los espíritus más originales y las almas más vigorosas no podrán sobresalir de la muchedumbre; este soberano no quiebra las voluntades, pero las ablanda, las pliega y las dirige; rara vez obliga a actuar, pero se opone continuamente a que se actúe; no destruye: impide nacer; no tiraniza: molesta, comprime, enerva, extingue, embrutece, y reduce en fin a cada nación a un mero rebaño de animales tímidos e industriosos cuyo pastor es el gobierno”.

¿Cómo no ver, señores, en esta larga cita de Tocqueville una pintura de ciertos regímenes totalitarios? Y, ¿cómo no divisar también en ella una descripción del imperio de las grandes burocracias modernas y de las sociedades masificadas de nuestros días?

Innecesario parece en esta Academia y, sobre todo, teniendo a la vista la noble tradición chilena de libertades públicas, referirse a los frutos y excelencias de la libertad individual. Ella ha sido el agente del pasmoso desenvolvimiento intelectual y material de los últimos siglos. Lejos de constituir en sí una expresión de individualismo soberbio, implica una línea de modestia, al permitir que cada cual haga su propio camino y al suponer que nadie tenga la última palabra acerca de nada en la esfera temporal y, por tanto, que a nadie corresponde la suma del poder. La libertad engastada en la moral y enmarcada en la ley, trasunta una actitud cooperativa, que cuenta con el esfuerzo de todos hasta de los más pequeños, en pro de la grandeza y del bienestar comunes. Admitido el desenvolvimiento sin trabas de las energías humanas, la búsqueda y acumulación de conocimientos se facilitan y multiplican, mientras que crecen las oportunidades de aprovechar los talentos y las iniciativas creadoras a la vez que encuentran terreno fértil las personalidades y las originalidades, para que todo coopere en definitiva al orden universal, a su riqueza y variedad insondables.

Del trabajo personal de unos y otros, de los encuentros y desencuentros, del caminar en innumerables y distintas direcciones, gracias al ejercicio de la libertad, surgió la impresionante civilización tecnológica, que viene precedida de un atesoramiento de ciencia pura, de capitales y de destrezas, que jamás habría logrado una dirección centralizada de la inteligencia y del poder.

Hay que confesar sin embargo, que la libertad ha provocado en algunos momentos una especie de vértigo, que ha puesto en peligro o asfixiado a la misma libertad en su carrera.

La libertad a que nos referimos es la concebida como ausencia de coacción arbitraria ajena.

Ya los escolásticos medievales distinguían entre la libertad “a coactione” y la libertad “a necessitate”. Por la primera, que los autores llaman

también libertad de espontaneidad, se entiende la exención de toda violencia o fuerza extrínseca al sujeto, en tanto que la segunda es la libertad de elección o libre albedrío, y consiste en la ausencia de toda determinación natural o intrínseca.

A la libertad individual física, o ausencia de coacción ajena, se refiere von Hayek, en su obra sobre la *“Constitución de la libertad”*.

Tal concepto no debe confundirse con el de la libertad definida como poder. En esta última va la semilla de las falsas liberaciones y en cierto modo la clave de la desnaturalización de la libertad en el mundo. “Ser verdaderamente libre, es poder” sostenía Voltaire, el representante más genuino de la Ilustración. “Cuando puedo hacer lo que quiero, entonces tengo libertad” asevera este pensador en su *“Le Philosophe Ignorant”*.

Mientras la ausencia de coacción ajena permite el desenvolvimiento personal gracias al esfuerzo propio, la “libertad-poder” justifica la rebelión contra los obstáculos morales, sociales o materiales que se consideran presuntas vallas del desarrollo humano. La libertad iluminista de Voltaire servirá más tarde a la filosofía política de los llamados “liberales” norteamericanos. Por su parte, los pensadores progresistas, como John Dewey, divulgarán la tesis de que la “exigencia de la libertad es exigencia de poder” mientras que la ausencia de coacción sería apenas el lado negativo de la libertad, sólo “un medio para la libertad, que es el poder”, afirma textualmente Dewey.

Esta “libertad-poder” será la bandera de muchas subversiones y de muchas tiranías. A ella se refirió quien exclamaba: “¡Libertad, qué de crímenes se cometen en tu nombre!”.

La libertad como ausencia de coacción tampoco ha de confundirse con la libertad política, esto es con la participación de los ciudadanos en la elección del gobierno, en el proceso legislativo y en el control de la administración de su país. Tal libertad política alude a una especie de derecho o facultad para influir y participar, que no es lo mismo que la libertad del individuo para forjar su propia suerte. Como dice Hayek, “un pueblo libre no es necesariamente un pueblo de hombres libres” y añade: “nadie necesita participar de dicha libertad colectiva para ser libre como individuo”. Pensemos nosotros, por nuestra parte, que los menores sin derecho a voto o los extranjeros residentes pueden disfrutar de plena libertad personal sin participar de la libertad política.

La libertad, como espontaneidad y ausencia de coacción, no significa, pues, ni poder, ni riqueza, ni bienestar ni ausencia de mal o de injusticia. Podemos ser libres y continuar siendo desgraciados. La libertad no impide morirse de hambre ni incurrir en dolorosas equivocaciones ni correr

riesgos mortales. Consiste simplemente en la posibilidad de decidir sin presión ajena, cualquiera que sea el costo que envuelva el ejercicio de tan noble como peligrosa facultad.

La libertad individual se expresa, dentro de la esfera jurídico política, en las libertades públicas de opinión, de expresión, de conciencia y las demás que consagran las constituciones modernas, pero estas últimas se encuentran animadas por la libertad de acción. Aludimos así a la libertad de que dispone cada individuo para emprender, producir, inventar, adquirir o desprenderse, emplear su tiempo, programar la propia vida, siguiendo su interés o su espíritu de generosidad, modelando su existencia por padrones originales o imitados, aceptando un camino de mediocridad o de grandeza.

Un alto señorío y una dignidad profunda fluyen de esta independencia, que no admite ser instrumentalizada y que coloca al hombre como fin en vez de medio o herramienta de otros. Un vasto ensanchamiento de las posibilidades humanas provoca la libertad y, por eso, es explicable que se sitúe en la raíz del gigantesco desarrollo moderno.

En 1520, Lutero quema en Wittenberg la Bula de León X, y se separa oficialmente de la Iglesia Católica. Entre esa fecha y el tratado de Westfalia, suscrito en 1648, se pone en marcha en Europa una profunda revolución espiritual y política, que desgarró la vieja unidad cristiana de Occidente y que sacude las almas y los pueblos con las sangrientas guerras religiosas.

La respuesta a las zozobras de las guerras civiles es el Estado absolutista. En 1651, Thomas Hobbes, su teórico máximo, publica el *Leviatán*. Este autor es el primero en concebir un pacto social. En virtud del pacto hobbesiano el hombre se somete al poder absoluto a cambio de que éste neutralice las rencillas religiosas e imponga la paz. Se erige así el poder absoluto del soberano, como instancia suprema e inapelable, cuyo fin es la preservación de la paz a cualquier costo. Estremecido el propio Hobbes por el espectro de las disensiones y las guerras, consagra una autoridad absoluta carente de todo límite moral, que reduce a los individuos a la condición de súbditos pasivos. En este estado, el hombre se divide entre su sometimiento a la obediencia civil más estricta y la esfera de sus convicciones íntimas, pero éstas quedan —al decir de Hobbes— en “secreta libertad”. El mandato del soberano descarga al súbdito de toda responsabilidad en materias religiosas, morales o políticas. “La ley es la conciencia pública... en tanto que las conciencias (individuales) no son más que opiniones privadas”, escribe Hobbes.

El ámbito interior privado, que el absolutismo reserva a los súbditos, será el campo en que la Ilustración siembre las semillas que más tarde destruirán el Estado absoluto.

Durante todo el siglo XVIII se va perfilando el divorcio entre el Estado absoluto y una forma de conducta, proclamada en nombre de la virtud, que es independiente del monarca; que juzga al príncipe con arreglo a la ley de los filósofos; que intenta, con Turgot y los fisiócratas, encauzar al rey en los nuevos principios; y que termina derribándole intelectualmente con Rousseau, y procesándolo y decapitándolo en la Revolución Francesa.

La sociedad de las letras, el reino privado e iluminado de los filósofos, usa de la crítica para alcanzar la verdad y para censurar al poder. Los autores de la *Enciclopedia* exaltan el papel del crítico, el que —según lo dicen textualmente— es “capaz de distinguir la verdad de la opinión, el derecho de la autoridad, el deber del interés, la virtud de la gloria misma; en una palabra de reducir al hombre, quienquiera que sea, a la condición de ciudadano; condición que es la base de las leyes, la regla de las costumbres, y de la cual ningún hombre o sociedad ha tenido jamás el derecho de sentirse libertado”.

La reflexión crítica, centrada primero en la moral y en la razón, empieza después a apuntar hacia la política. Diderot explica que “el gobierno arbitrario de un príncipe justo y esclarecido es siempre malo, desde que priva al pueblo del derecho a deliberar, de querer o no querer, y hasta de oponerse a la voluntad del príncipe cuando éste ordena el bien...”. Rousseau dirá en el *Contrato Social* que “el pueblo es siempre dueño de cambiar las leyes, aun las mejores; porque ¿sí le place acaso inferirse daño a sí mismo, quién tiene derecho a impedirselo?” El mismo autor presiente que —según sus propias palabras—, “nos aproximamos al estado de crisis y al siglo de las revoluciones”, y comprende que la crisis abarca a la sociedad entera.

Rousseau busca una forma de asociación “mediante la cual todo hombre esté vinculado a los otros y, sin embargo, sólo obedezca a sí mismo, permaneciendo además tan libre como antes”, es decir, como en el estado primigenio de naturaleza. En esta búsqueda el ginebrino descubre la “volonté générale”, la voluntad popular absoluta que se da leyes a sí misma y que se constituye en la dictadura ideológica de la virtud. Rousseau nos dice que “la voluntad general es siempre recta, pero el juicio que la guía no es siempre esclarecido” y añade que “el público quiere el bien que no ve”, por lo que necesita de guías. Tales guías poseen el mismo poder del soberano absoluto, pero su talento más grande —según el autor del *Contrato*

Social— “será disfrazar su poder para hacerlo menos odioso, y conducir tan pacíficamente al Estado que parezca no tener necesidad de conductores”. Pero el soberano es siempre lo que es y tiene que ser, en concepto de Rousseau. El poder absoluto del príncipe queda reemplazado por el absolutismo de la voluntad general, por la soberanía popular ilimitada.

Andando el camino de los filósofos y de los críticos, hemos salido del *Leviatán* de Hobbes, que nació de un pacto en que los hombres entregaron el poder absoluto al monarca, a fin de que éste asegurara la paz. Por el mismo camino, llegamos al *nuevo Leviatán* de Rousseau, que surge porque los hombres transfieren su libertad originaria a la sociedad en virtud de un contrato, gracias a cuya fuerza la voluntad general representa la de todos, pero se impone como soberana absoluta. Hemos pasado, pues, de un absolutismo a otro.

Esta evolución, que se cumple con especial nitidez en el continente europeo, es diferente en Inglaterra. La monarquía y la política británicas no sufren por largo tiempo las tensiones que produjeron la violencia de la Revolución Francesa y el convulso nacimiento de las nacionalidades europeas. En las islas, la guerra civil religiosa ahoga al Estado absolutista casi en su nacimiento y, a su vez, las luchas de religión provocan tempranamente la revolución burguesa de corte liberal. La revolución de 1688, llamada gloriosa, es tensa pero pacífica, y marca el comienzo de la monarquía constitucional británica un siglo antes que el absolutismo empezara a ser destronado en el continente.

Dichas circunstancias, sumadas a la peculiar psicología y a las tradiciones británicas, confirieron una modalidad especial a las ideas políticas inglesas.

Al decir de Alexis de Tocqueville, “del siglo XVIII y de la revolución habían surgido dos ríos: el primero conduce a los hombres a las instituciones libres, en tanto que el segundo los lleva hacia el poder absoluto”.

Podrían reconocerse dos tradiciones de libertad que tienen respectivamente su origen en Gran Bretaña y en Francia. La tradición británica es empírica, no sistemática, apegada al pasado, a los precedentes, a los datos de la experiencia. La corriente francesa es especulativa y racionalista, es radicalizadora en sus afirmaciones y hasta en sus actos.

Aunque el juicio podría considerarse demasiado esquemático, repetamos con sir Thomas E. May —que escribía en 1877 sobre la *democracia europea*— que la historia de Francia en los tiempos modernos, es la historia de la democracia y no de la libertad; mientras que la historia de Inglaterra es la historia de la libertad y no de la democracia.

En la línea moderada que, para simplificar, hemos llamado británica, se sitúan los filósofos escoceses David Hume y Adam Smith, junto a los ingleses Edmund Burke y William Paley. Pero hay que colocar en el mismo bando a los liberales moderados franceses, a Montesquieu, a los liberales doctrinarios Royer-Collard, y Guizot, a Benjamín Constant y a Tocqueville.

La tradición racionalista y revolucionaria es la de los enciclopedistas y fisiócratas, de Diderot y de Rousseau, y recoge también a los admiradores de la revolución dentro y fuera de Francia: a los ingleses Price y Paine (este último, panegirista de la independencia americana), al norteamericano Jefferson y a muchos otros.

Resulta difícil definir el antiguo liberalismo británico o moderado, salvo diciendo que sus adherentes entendían la libertad como espontaneidad de los individuos y no como designio colectivo absoluto. Veían en la sociedad a un ente histórico, generado lenta y orgánicamente, en vez de concebirla como una construcción mecánica manejable al arbitrio individual o colectivo. Más que en una teoría de la sociedad y el Estado, pensaban en la manera de resguardar la libertad individual mediante equilibrios y contrapesos.

Ni Hume ni Smith ni menos Burke o Guizot creían en la bondad natural del hombre. Sabían del egoísmo humano y buscaban vías de contrarrestarlo o utilizarlo.

Hume rechaza la teoría del pacto como origen normal de la sociedad y del Estado. Guizot señala a la autoridad como el elemento social primario. Burke concede que la sociedad es un contrato, pero le confiere a éste tal jerarquía e inmutabilidad, que lo convierte en asociación de muchas generaciones donde tienen cabida los muertos, los vivos y los que van a nacer, y que, más que un contrato, llega a ser un compromiso y un juramento de adhesión de los hombres al orden universal y eterno.

Los liberales moderados tenían confianza en la eficacia de la ley, pero no caían en el fetichismo legal. Hume habla del “gobierno de las leyes, no de los hombres”, como fórmula de una verdadera república. Pero ellos sabían que el sustento del imperio de la ley es la norma moral. Esas reglas morales “que no son conclusiones de nuestra razón”, como lo advertía Hume, aludiendo a un orden objetivo cuya noción corresponde a una línea de pensamiento clásico que nos viene de la antigua Grecia. Por su parte, Burke afirma que “la idoneidad de los humanos para la libertad civil está en relación directa con la disposición a atar con cadenas sus apetitos”, en tanto que Tocqueville sostiene que “la libertad no puede establecerse sin moralidad ni la moralidad sin fe”.

La posición de los antiguos liberales frente a la democracia iba desde el recelo hasta el apoyo condicionado. Según su punto de vista, la democracia puede constituir un instrumento, pero no es una meta ni una panacea. La legislación debe contar con el apoyo de las mayorías, pero esto no prueba necesariamente la bondad y racionalidad de las leyes así dictadas.

Burke prevenía a los revolucionarios franceses de 1789 acerca de que “una democracia absoluta no debe figurar entre las formas legítimas de gobierno con más título que una monarquía absoluta...”. “Si mis recuerdos son acertados —añade Burke—, Aristóteles observa que una democracia tiene muchos puntos de señalado parecido con una tiranía.” La alusión al filósofo recuerda que éste enseñaba, en su *Política*, que ambos regímenes ejercen el despotismo sobre los mejores, y que el demagogo arranca decisiones al pueblo de la misma manera que el adulator las consigue del tirano.

El poder ilimitado de las mayorías encuentra resistencias de los liberales doctrinarios franceses así como en los viejos “whigs”. Benjamin Constant declara que “no hay manera de proteger a los individuos contra el Estado, si la soberanía es ilimitada. En vano proclaman, en este caso, la sujeción de los gobiernos a la voluntad general”, dice este autor.

A su vez, Burke repudia el “error más auténticamente subversivo” de toda la sociedad, la tesis de que “un cuerpo legislativo tiene derecho a hacer las leyes que le plazcan, o que las leyes pueden derivar su autoridad del mero hecho de su establecimiento” y llega a la conclusión de que todas las leyes son meramente declarativas, pero que carecen de poder para alterar lo que él llama “la sustancia de la justicia original”.

El pensador y economista von Hayek afirma por su parte, que “una democracia puede muy bien esgrimir poderes totalitarios, y es concebible que un gobierno autoritario actúe sobre la base de principios liberales”.

En esto del liberalismo versus la democracia hay que escuchar a don José Ortega y Gasset. En su *“España invertebrada”*, el pensador español nos recuerda que democracia y liberalismo responden a dos cuestiones políticas completamente distintas, y que ambas cosas pueden llegar a ser antagónicas. La democracia contesta a la pregunta sobre quién manda y propone que mandemos todos, sin fijarse en la extensión que tenga el poder. El liberalismo, en cambio, se pregunta cuáles deben ser los límites del poder. Y Ortega contesta esa pregunta en los términos siguientes: “El poder público, ejérsalo un autócrata o el pueblo, no puede ser absoluto, sino que las personas tienen derechos previos a la ingerencia del Estado”

Hemos visto, al iniciar esta exposición, el pesimismo de Tocqueville frente a las tendencias igualitarias y al poderío de las masas.

Todos estos antecedentes no pueden llevarnos a la conclusión de que el liberalismo clásico ha sido o debe ser antidemocrático. Por el contrario, el propio Tocqueville es de opinión que la democracia parece ser el único método efectivo de educar las mayorías. Lo importante —para la misma subsistencia de la democracia— es que se reconozca que la voluntad mayoritaria no es un valor absoluto ni constituye la fuente original de la justicia. Hay una concepción de lo equitativo y una visión del orden que no se manifiestan necesariamente en los votos de mayoría, pero que los partidarios de la libertad han de empeñarse en hacer triunfar. Muchas veces el filósofo político, el precursor y el adivinador de los acontecimientos, sirven mejor a la democracia oponiéndose a la mayoría. Tal es, en síntesis, el sentimiento clásico en este punto.

Guizot, en su célebre *Historia de la civilización en Europa*, encuentra rastros orgullosos de la libertad en el señor feudal, solitario y fuerte delante de grandes espacios despoblados que él somete a su brazo. Sabido es que en la Edad Media proliferan las “Cartas” o “Fueros” que consagran celosamente los privilegios y libertades de ciudades y villas. La Carta Magna británica lleva al nivel del reino lo que en otros lugares fuera un pacto local. Las libertades tienen, pues, viejo abolengo en Occidente: ya en el “jus civile” de los romanos se encuentran la libertad contraactual y la voluntad libre de temor, error o violencia en los negocios.

El origen de las libertades en la tradición es el más sólido fundamento del sistema político británico y tal convencimiento justifica proclamas como ésta de Burke, reproducida aquí muy fragmentariamente: “Nuestro sistema político está colocado en justa correspondencia y simetría con el orden del universo y con el modo de existencia decretado para un cuerpo permanente compuesto de partes transitorias; en el cual... el todo no es nunca viejo, ni de edad mediana, ni joven... Así... no innovamos nunca totalmente en aquello que mejoramos, ni estamos por completo anticuados en lo que conservamos... Esta idea de una ascendencia liberal nos inspira un sentimiento de dignidad natural habitual... Por este medio nuestra libertad es una libertad noble. Tiene un aspecto imponente y mayestático”.

“Posee un árbol genealógico lleno de antecedentes ilustres. Tiene su protocolo, sus emblemas y sus heráldicas, su galería de retratos; sus inscripciones monumentales; sus archivos, sus pruebas y sus títulos... Todos vuestros sofistas —exclama, aludiendo a los revolucionarios franceses— no pueden inventar nada más adecuado para mantener una libertad racional y viril que el camino que hemos seguido quienes escogimos, como grandes

depósitos de nuestros derechos y privilegios, a la naturaleza en vez de las especulaciones, a nuestros pechos en lugar de nuestras invenciones”.

A la afirmación de un orden fundado en la naturaleza y en la historia, se une en los antiguos liberales del siglo XVIII la confianza en un orden natural de relaciones humanas, que tiene su expresión en el liberalismo económico de Adam Smith, figura egregia de su siglo, que ha sido objeto entre nosotros de un reciente estudio ecuánime y penetrante del académico y profesor don Alberto Baltra.

Nada refleja con tanto acierto la concepción de la armonía económica que la famosa imagen de la “mano invisible” que presenta Adam Smith en su primer gran libro, *La Teoría de los Sentimientos Morales*: “Los ricos escogen del montón —dice Smith— sólo lo máspreciado y agradable. Consumen poco más que el pobre y, a pesar de su egoísmo y rapacidad natural y, aunque procuran sólo su propia conveniencia, y lo único que se proponen con el trabajo de esos miles de hombres a los que dan empleo, es la satisfacción de sus vanos e insaciables deseos, dividen con el pobre el producto de todos sus progresos. Los ricos —prosigue Smith— son conducidos por una *mano invisible* que los hace distribuir las cosas necesarias para la vida casi de la misma manera que habrían sido distribuidas si la tierra se dividiera en partes iguales entre todos sus habitantes y así, sin proponérselo, sin saberlo, promueven el interés de la sociedad...”.

Vuelve a referirse a la *mano invisible* Adam Smith en su obra fundamental, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Allí sostiene que todo individuo en su actividad económica colabora necesariamente a la obtención del ingreso anual máximo para la sociedad, porque —dice textualmente Adam Smith— “es conducido por una *mano invisible* a promover un fin que no entraba en sus intenciones”... “pues, al perseguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una manera más efectiva que si esto entrara en sus designios”.

Adam Smith es el primero en comprender qué es el mercado, es decir, cuáles son las reglas básicas del comportamiento de éste y por qué es el más seguro, ágil y eficaz mecanismo de balanza entre los deseos de los hombres y la escasez de los medios necesarios para satisfacerlos. El mercado es el procedimiento objetivo de ajuste entre los deseos que son libres, y los bienes que son limitados.

Smith ve al ser humano como dispuesto a sacrificarse por lo que encuentra deseable o bueno, a realizar con esfuerzo lo que quiere. En otros términos, entiende que el individuo ha de pagar un precio por obtener beneficios.

Y lo que Adam Smith llama “propio interés” no tiene por qué representar un apetito egoísta. Basta traducir simplemente el concepto de “interés propio” por la palabra “deseo” para comprender que el reproche del individualismo no es justo para la teoría de Smith.

La llamada revolución industrial y el vertiginoso desarrollo de Occidente durante los siglos XIX y XX siguen a la disolución de las prácticas mercantilistas y de las tradiciones monopólicas de los gremios y corporaciones. La influencia de las ideas de Adam Smith parece decisiva en los comienzos de este proceso.

En el continente europeo, la corriente liberal racionalista domina por completo desde mediados de siglo XIX y son en definitiva los conservadores los que admiten algunas de las antiguas ideas liberales heredadas de ingleses y escoceses. La revolución no se limita a degollar cabezas coronadas. A partir de la Comuna de París, sigue adelante hasta triunfar en Moscú en 1917 y, a través de dos grandes guerras mundiales, un nuevo despotismo se enseñoorea del mundo.

A principios del siglo XIX, Jeremías Bentham, en Inglaterra, crea la escuela utilitaria, que ve el fin de la sociedad en la búsqueda de la utilidad, expresada con el principio de “la mayor felicidad para el mayor número”, tesis que abre las puertas a las sumisiones sociales y a los nivelamientos que sacrifican la libertad.

John Stuart Mill, el más ilustre de los liberales victorianos, que publicó desde 1830 a 1870 aproximadamente, define la libertad con elocuencia y hondura, exalta la personalidad y la originalidad, se convierte en abogado de los incorformismos y las rebeldías pero recela de la democracia y abomina de la revolución. El liberalismo romántico debía ceder el paso a quienes, como Marx y sus seguidores, conocían y manejaban eficazmente las herramientas de la revolución.

A fines del siglo XIX no pocos liberales se confunden con los sectores moderados del socialismo democrático. Las voces de Burke y de Tocqueville se han apagado. La igualdad empieza a urgir un reconocimiento económico. La “libertad-poder” reclama una posición y sus partidarios sostienen que la libertad exige imponer por el Estado el bienestar de la mayoría.

Como escribe von Hayek en su obra *El camino a la servidumbre*, para los grandes apóstoles de la libertad esta palabra significaba libertad frente a la coerción, frente al poder arbitrario de otros hombres, desprendimiento de las ataduras que no dejan al individuo más opción que la obediencia a las órdenes de los superiores a los que se encuentra ligado. La nueva libertad prometida va a ser la libertad frente a la necesidad, el des-

prendimiento de la compulsión de las circunstancias que inevitablemente limitan el margen de elección de cada cual. Se trata de quebrantar el “despotismo de la necesidad física” y de aliviar las “restricciones del sistema económico”. En otras palabras, la demanda de nueva libertad es otro nombre buscado para la antigua exigencia de la igual distribución de la riqueza. El nuevo nombre dio a los socialistas otra palabra en común con los liberales.

Las cautelas, equilibrios y contrapesos de los antiguos liberales moderados y doctrinarios se desvanecen en el nuevo liberalismo del siglo XX. Los nombres de List, Sombart, Lloyd George, Beveridge, entre otros —a los que debería añadirse Franklin Delano Roosevelt— marcan la nueva corriente.

El mito de la soberanía popular absoluta y el reforzamiento de las tendencias intervencionistas ponen en grave riesgo la libertad individual, cercenan la moneda y la propiedad, debilitan la autoridad moral de la ley, facilitan el crecimiento de monopolios del capital y del trabajo y permiten la entronización de auténticos regímenes totalitarios que utilizan con fraude los principios de democracia y libertad.

Un recuerdo histórico puede ilustrar este proceso de inconsciente apertura al totalitarismo. A fines de 1931, Adolfo Hitler escribía al canciller alemán Brüning en los siguientes términos: “Señor Canciller, la tesis fundamental de la democracia dice: “Todo el poder proviene del pueblo”. La Constitución establece los caminos a través de los cuales una concepción, una idea y por consiguiente una organización deben obtener del pueblo la legitimización necesaria de sus objetivos.

“Pero, como último recurso, es el propio pueblo el que determina su Constitución. Señor Canciller, —termina diciendo Hitler—, si la nación alemana en algún momento llega a autorizar al Movimiento Nacional Socialista para que introduzca una Constitución diferente de la que tenemos actualmente, entonces usted no podrá detener el proceso”.

Y, tal como Hitler lo preveía, la democracia de Weimar no pudo detener el proceso y cayó en el juego autorizado por sus propias reglas.

Nadie podría sostener hoy que el papel de los gobiernos ha de limitarse al resguardo de la ley y el orden. La intervención del Estado es una necesidad evidente. Ella se extiende, desde luego, al cumplimiento de los fines esenciales y permanentes del Estado, pero ha de abarcar muchos otros campos, entre ellos el campo social. Pero, en este último aspecto, una cosa es —digamos— asegurar el sustento mínimo indispensable para todos o dispensar una prevención general de los grandes riesgos personales, y otra cosa es pretender igualar el tenor de vida de la población a través de

nivelaciones y redistribuciones que suponen ilimitados poderes discrecionales del Estado y que resultan, por tanto, incompatibles con la libertad individual.

En nombre de la igualdad, no pocos demócratas sinceros consienten en otorgar al Estado facultades ilimitadas, encargándole la redistribución de la riqueza a través de los impuestos y de los gastos sociales; permitiéndole que restrinja la libertad económica por medio de la legislación y a través de la tolerancia frente a la coacción sindical, y autorizando que se convierta en capitalista al explotar actividades económicas que se consideran socialmente útiles. En nombre de la igualdad restringen la libertad. Pero, al hacerlo, ciegan la fuente de vitalidad económica de la sociedad y generan pobreza e injusticia. La parálisis de la libertad lo es también de la voluntad y de la iniciativa creadora, con la frustración consiguiente de las expectativas de los más pobres, de los que se beneficiarían con el crecimiento productivo logrado a costa de esa voluntad y de aquella iniciativa creadora.

El peligro totalitario acecha por el lado de la omnipotencia democrática —como acabamos de verlo en el caso de la república de Weimar—, pero también amenaza por el lado del igualitarismo y del Estado Benefactor. En efecto, en la medida en que la tendencia de éstos se extrema y provoca la parálisis de la libertad, el desarrollo económico se vuelve débil y flaquean moralmente las individualidades mientras aumentan las tensiones sociales hasta provocar el naufragio ético y luego político de la democracia.

Las ideas clásicas, apagadas en el cielo político al comenzar este siglo, se mantienen y florecen sobre todo en el pensamiento económico. Los nombres ilustres de Wilhelm Roepke, Alexander Rustow y Arturo Urz están asociados a la escuela neoliberal de Friburgo, llamada también ordoliberalismo alemán, cuyas tesis triunfan en la segunda postguerra mundial con el programa de la economía social de mercado, factor básico de reconstrucción de Europa Occidental.

Paralelamente, La Escuela de Viena, que nació hace más de 100 años con la publicación de las obras de Karl Menger, aporta las figuras destacadas de Ludwig von Mises y Friedrich A. von Hayek, este último Premio Nobel de Economía 1974.

Ludwig Erhard en Alemania, Luigi Einaudi en Italia, Jacques Rueff en Francia, son las personalidades de relieve que vuelven en el siglo XX a formular acciones públicas concretas inspiradas en la economía de mercado y la estabilidad monetaria.

En 1944 se publica en Londres la primera edición de la obra de Hayek, titulada *“El camino a la servidumbre”*, en que ataca vigorosamente

la planificación estatal y sostiene que ella es incompatible con la libertad. Este libro y las corrientes de pensamiento señaladas renuevan los estudios económicos especialmente en los Estados Unidos.

Hacia los años 1950 se produce la resurrección de las ideas clásicas en aquel país. La Universidad de Chicago es el punto de partida y los hombres de primer plano se llaman Frank Knight, Teodoro Schultz y Milton Friedman, los dos últimos Premios Nobel de Economía, en 1979 y 1976 respectivamente.

Economistas de Columbia, de Harvard, de París y de muchas otras universidades someten a revisión el pensamiento estatista, pero es Friedman el que presenta más comprensivamente las nuevas ideas y las hace trascender del solo campo económico. En su obra más conocida, "*Capitalismo y libertad*", Friedman afina y profundiza las tesis neoclásicas del mercado y la moneda, mostrándolas además en su proyección política.

"En nombre del bienestar social y de la igualdad —escribe Friedman— el siglo XX liberal ha venido a favorecer la resurrección de las políticas intervencionistas y paternalistas del Estado, contra las cuales luchó el liberalismo clásico. En un verdadero retroceso de los punteros del reloj hasta el mercantilismo del siglo XVII, nuestro siglo se complace en tachar de reaccionarios a los verdaderos liberales". La nueva escuela ve la intervención desmedida del Estado como un anacronismo y convierte en auténtico avance lo que en nuestro siglo empezaba a considerarse como una concepción caduca: la economía de mercado.

Friedman sostiene que hay dos maneras fundamentales de coordinar la actividad económica de un gran número de personas, coordinación que es indispensable para la subsistencia de esas personas y de la propia sociedad en que viven. Una manera es la dirección central autoritaria, la técnica de los regímenes totalitarios. La otra consiste en la cooperación voluntaria de los individuos, vale decir, la técnica del mercado.

Esta última opera sobre la base de que en las transacciones cada una de las partes obtiene beneficios, a condición de que haya pleno consentimiento y completa información de ambas.

El mercado se mueve gracias a las preferencias libres de los sujetos y carece por tanto de coacción. Es además impersonal porque se rige por reglas no discriminatorias que amparan el interés común de todos los que en él operan.

La organización económica de mercado no pretende eliminar la presencia del Gobierno. Este último es la autoridad que fija las reglas y que es árbitro en la interpretación y cumplimiento de las mismas. Lo que el mercado hace es reducir el margen de problemas que, si no existiera, deberían

ser resueltos por la autoridad política. Por consiguiente no elimina pero disminuye la necesidad de la intervención gubernativa. Un rasgo de la decisión política es que ella exige sometimiento. El mercado no. En este último cada individuo puede votar por la clase de camisa que necesita, y conseguirla, sin necesidad de examinar el tipo que ha elegido la mayoría, para someterse a ésta. En este sentido, el mercado es más democrático que cualquier régimen político.

El mercado proporciona libertad económica y, como las preferencias que en él se manifiestan son independientes de la autoridad política y de toda otra forma de coacción, sostiene la libertad individual en un sentido más amplio que el económico, a juicio de Milton Friedman.

Siempre se alzarán contra el mercado las amenazas monopólicas o surgirán imperfecciones, pero esta modalidad de canalizar las decisiones económicas individuales parece más libre e independiente que el sistema que sujeta la distribución de los bienes al decreto discrecional de la autoridad o al que concentra en las mismas manos el poder político y la riqueza.

Nadie como Friedman ha precisado mejor el marco mínimo de libertad individual que el Estado debe respetar y hacer respetar. El mercado puede ser distorsionado por las presiones monopólicas ya vengan de los empresarios, ya de los trabajadores, ya de las regulaciones proteccionistas del Estado. La contención de tales presiones es papel de la ley y de la autoridad pública.

Friedman ha destacado, por otra parte, los efectos nocivos que tiene destinar recursos, ingenio y tiempo a convencer funcionarios y a presionar políticos, en lugar de emplearlos en la búsqueda de una mayor productividad.

El interés político de la nueva escuela, que se suele llamar de Chicago, a causa de sus iniciadores, pero que encuentra notables investigadores en Harvard, Columbia, en Virginia, en Tel Aviv, en Miami y en muchas otras universidades, reside en algo más que en la revitalización de las teorías económicas clásicas. Una de sus características es que abre la posibilidad de aplicar la teoría económica a la conducta humana no comercial, inclusive a la que se relaciona con bienes no pecuniarios. Este esfuerzo reivindica, en primer término, a través del reconocimiento del papel del mercado, el valor e influencia de la libertad individual y, en seguida, tiende a demostrar que los comportamientos humanos tomados en conjunto admiten una racionalidad esencial, un cierto orden preestablecido, que no está lejos de la "mano invisible" que divisaba en el siglo XVIII Adam Smith.

Gary Becker, el más destacado de los economistas actuales de la nueva escuela, nacido en 1930, es el principal iniciador de los conceptos de

economía generalizada. “Toda cuestión que plantea un problema de asignación de recursos y de elección, en el cuadro de una situación de escasez, caracterizada por el enfrentamiento de finalidades concurrentes, pertenece a la economía y puede tratarse mediante el análisis económico”, afirma Becker en un seminario celebrado en París en 1977.

Los nuevos economistas franceses, con Jean Jacques Rosa a la cabeza, se inspiran en la tesis de Becker y en los diversos análisis económicos sobre temas sociales que surgen de la Escuela de Chicago.

El economista Douglass North descubre el valor dinámico de la propiedad individual y desarrolla la denominada “teoría de los derechos de propiedad”, en que trabajan hasta hoy muchos estudiosos. Su obra más considerada, que escribe en común con Robert-Paul Thomas, —*El surgir del mundo occidental*—, se publica en 1973. Según esta escuela, la Revolución Industrial no es la causa del crecimiento económico de Occidente, sino una de las manifestaciones de éste. La verdadera causa sería una estructura de la propiedad que permite explotar eficazmente las motivaciones individuales y asegurar la orientación de los capitales y de las energías hacia las actividades socialmente más útiles. En otras palabras: la propiedad privada.

Uno de los filósofos políticos actuales eminentes en los Estados Unidos, el profesor John Rawls, en su obra “*Una teoría de la justicia*”, publicada en 1977, desarrolla a través de un riguroso y complejo análisis, los principios que él denomina de la igualdad y de la diferencia. La tesis, igualitaria en principio, lo lleva sin embargo a justificar las desigualdades de riqueza y de poder en la medida en que éstas tienen resultados compensatorios para todos, a lo menos para los miembros no aventajados de la sociedad, en cuanto representan para ellos siquiera expectativas de mejoramiento a largo plazo.

La historia del nacimiento del capitalismo y de la intervención estatal viene siendo revisada por muchos historiadores actuales. Citemos los nombres de Fogel, Engerman, Ashton, Hacker, Hutt, Hartwell y muchos otros, que destruyen lo que podría llamarse una interpretación socialista de la historia de los últimos doscientos años.

Así los nuevos estudios sobre el capitalismo naciente en Inglaterra, realizados a la luz de modernos métodos históricos, llevan a los investigadores a la conclusión de que el mundo del trabajo no empeoró sino que mejoró su estado en esos primeros años del capitalismo. Igualmente otras investigaciones, sobre todo de Milton Friedman, determinan que la gran crisis de los años 30 habría sido una depresión grave pero no una catástrofe, si la autoridad no hubiere intervenido en el proceso.

Otros dos economistas norteamericanos contemporáneos James Buchanan y Gordon Tullock, han desarrollado la teoría de las decisiones públicas, planteada por Kenneth Arrow, Premio Nobel 1972.

Partiendo del esquema del mercado, esta teoría busca un modelo que describa los mecanismos de decisión que, en las sociedades democráticas, presiden la producción y repartición de los bienes públicos (es decir, de la defensa nacional, de la administración de justicia, de la aplicación de la igualdad, de la libertad y demás valores característicos de la esfera del Estado). A dicha teoría no le interesa por principio cuál es la solución más justa o mejor, sino cómo se organiza el aparato de producción de estos bienes y cuáles son los sistemas de presión, sanción y recompensa que determinan el comportamiento de los agentes que concurren a la producción de los bienes públicos.

Se trata de una descripción analítica de los mecanismos de decisión: no de un enjuiciamiento ético o político.

Este análisis, en el que trabajan numerosos y eminentes economistas contemporáneos, se extiende a los mecanismos electorales, a la burocracia, a la innovación institucional y a otros temas de similar importancia política.

Los pensadores y economistas neoliberales de hoy preconizan una revolución científica tan desconocida como trascendente. No de otro modo puede calificarse la tentativa de llevar el análisis económico y matemático hacia amplias zonas de la conducta humana y social. Ello equivale a decir que grandes decisiones públicas y complejas acciones del Estado, de las agrupaciones o de las empresas, responden aproximadamente a los mismos principios que rigen el mercado. Aparte de que ello reafirma —como decíamos— el valor de la libertad del individuo, abre la posibilidad de que fatigosas y apasionadas contiendas políticas puedan delimitarse para que se vea lo que ellas encierran de decisión discrecional y estimativa, en tanto que muchas de las cuestiones públicas podrían debatirse en el análisis científico y resolverse despejando las incógnitas de las respectivas ecuaciones. Es ya evidente que el avance de la teoría económica ahorra hoy muchas discusiones entre adversarios de buena fe. Algo similar ocurriría si el análisis con método científico válido abarcara otros problemas sociales o políticos.

Lo que parecen probar hasta ahora los trabajos de la teoría de las decisiones públicas, en materia electoral —sobre todo los de Arrow—, es que no hay forma unívoca de expresar la voluntad del pueblo. El estudio minucioso de los sistemas electorales indicaría que distintas formas de sumar las mismas voluntades individuales arrojan resultados distintos.

Ello provoca un sano escepticismo acerca de la aptitud de los sistemas electorales para captar las preferencias de la ciudadanía, lo que a su vez induce a mirar con precaución el crecimiento estatal y preferir los límites y contrapesos que afiancen la libertad de los ciudadanos en cuanto a sus decisiones personales.

Por eso, el estudio de las decisiones públicas ha llevado a los investigadores a enfrentar los problemas del Estado moderno y, entre ellos, los que origina el crecimiento del gobierno representativo. Los economistas contemporáneos parten del supuesto de la vigencia de la democracia, pero se preguntan por los límites a que pueda alcanzar el poder de ésta. Nos encontramos de nuevo con el Estado burocrático y dirigista, con la soberanía popular ilimitada, es decir, con el *segundo Leviatán*, el de Rousseau y la Ilustración.

En su libro *Límites de la libertad* —publicado en 1975—, James Buchanan sostiene que “los autores de la Constitución de los Estados Unidos, Los Padres Fundadores, no previeron la necesidad de controlar el crecimiento del gobierno representativo”. En efecto, todo el cuidado se puso en evitar las actuaciones que excedieran la órbita de competencia legal de cada poder o autoridad. Pero se suponía que cualquier extensión de la influencia del Estado, ejercitada en conformidad a la ley y los procedimientos democráticos, era legítima y no susceptible de limitaciones. El soberano democrático se postulaba como absoluto.

Ante esta realidad Buchanan se pregunta: “¿Puede el hombre moderno, la sociedad democrática occidental, descubrir o conquistar el suficiente control sobre su destino para imponer límites a su propio gobierno, con el objeto de prevenir la transformación de éste en un genuino monarca absoluto, como el de Hobbes?”

La sombría imagen del Leviatán impresiona y pone en guardia a los economistas y pensadores neoliberales de hoy, cualquiera que sea el origen y naturaleza de aquel poder absoluto, democrático o totalitario, con título legal o de hecho.

Tal preocupación explica el subtítulo del libro reciente de Buchanan, del que tomamos las citas de más arriba, y que reza precisamente así: “*Entre la anarquía y Leviatán*”.

Pensadores políticos, como el profesor de filosofía de Harvard, Robert Nozick, que publica en 1974 su libro “*Anarquía, Estado y Utopía*”, partiendo de otras premisas y formación salen al encuentro de la misma inquietud. En su brillante, rico y multifacético ensayo, el autor busca lo que llama Estado mínimo. Del siguiente modo lo define: “el que nos trata como individuos inviolables, que no pueden usarse por otros como medios o

herramientas o instrumentos o recursos; tal estado nos trata como personas que tienen derechos individuales y que tienen la dignidad correspondiente a tales derechos. Tratándonos con respeto y respetando nuestros derechos —sigue Nozick—, nos permite, individualmente o con quienes escojamos, elegir nuestra vida y realizar nuestros propósitos o nuestra concepción propia en la medida de lo posible, ayudados por la voluntaria cooperación de otros individuos que poseen la misma dignidad”.

Este largo relato de las vicisitudes de la libertad en el mundo contemporáneo y de las reacciones provenientes del campo de la inteligencia para enfrentar el nuevo absolutismo del Estado burocrático, no permite sacar conclusiones definitivas, pero deja a lo menos una gran esperanza.

La libertad individual, como aptitud para trabajar o para reposar, para actuar o para recogerse, para el egoísmo o la abnegación, para decidir sin trabas el propio camino, sigue constituyendo un bien inapreciable a la vez que el secreto motor del hombre moderno.

Pensadores y economistas de mucha solvencia intelectual reconocen, desde distintos puntos de vista, que la soberanía ilimitada e ilimitable del Estado es un riesgo para la libertad individual.

Anotan, en el campo ético, que el paternalismo estatal traslada ficticiamente las responsabilidades sociales y alivia así las conciencias de los individuos. En efecto, en vez de hacer descansar la acción generosa sobre estos últimos, presupone que del pobre se ocupará el Estado. En la práctica, el Estado paternalista estimula el egoísmo y la irresponsabilidad de los individuos.

Estos males son más ostensibles en los regímenes declaradamente totalitarios pero se dan también en los sistemas democráticos, aunque estos últimos actúen dentro de los marcos legales y constitucionales.

La propiedad individual, la información y el tiempo adquieren un sentido y una magnitud hasta aquí desconocida. Son factores que imprimen la dirección y la velocidad del desarrollo a la vez que justifican el sistema de sociedad libre.

Una adversaria de la libertad es la inflación, al devorar los ahorros y los salarios, al constituir un impuesto no consentido popularmente que recae en especial sobre los débiles, no sin antes haberlos seducido y doblegado con un bienestar ilusorio. De ahí que el regreso a los principios de la estabilidad monetaria y la revisión de las ideas de Keynes contribuya a la defensa del flanco más débil de la libertad, el del signo monetario.

En la medida en que la acción económica del Estado reemplaza a la de los particulares y en que la intervención oficial sustituye al mercado como instrumento de asignación de los bienes y servicios de la comunidad,

empieza el proceso de concentración económica que sofoca la libertad individual, pretextando el desarrollo, el bienestar social o la justicia o la igualdad. Las nuevas concepciones de economía de mercado no son, pues, meros árbitros para resolver problemas materiales de la sociedad contemporánea. Van, por el contrario, al fondo de ella misma, a establecer la posibilidad de que los ciudadanos sean dueños de sus propias decisiones y no estén sometidos al mero arbitrio de la autoridad gubernativa, por elevados que sean los motivos de tal intervención.

La libertad individual aparece como un requisito de la verdad en las decisiones y proyectos de comportamiento. De la misma manera que se necesita libertad para investigar en el territorio de la ciencia o para crear en el arte, así también resulta necesario que los ciudadanos sean libres para determinar qué quieren ser, qué quieren tener y hacia dónde quieren dirigirse.

La planificación central supone que alguien, un funcionario o un grupo de ellos, tiene conocimiento de lo que es mejor producir y de cómo y entre quiénes han de distribuirse los recursos para ello. Tal cosa constituye, una especie de soberbia intelectual. El principio del conocimiento está, desde Sócrates, en reconocer los propios límites. Las circunstancias particulares que hacen conveniente o inconveniente un proyecto son infinitas. No puede preverse desde arriba. En cambio la experiencia demuestra que deben manejarse por quienes actúan por su cuenta y riesgo, conocen el terreno, han imaginado que allí puede haber algo y lo llevan a cabo.

La producción de la riqueza es un acto de creación tan respetable como cualquier otro, como el artista, estadista o pensador. La planificación centralizada se opone a la creación. La lucha por la libertad individual es, entonces, la lucha para que el hombre pueda descubrir y crear en todos los planos de la vida, y representa un acto de fe en el valor que eso tiene intrínsecamente.

La planificación llevada a sus últimas consecuencias equivale a establecer que un grupo de funcionarios tiene derecho exclusivo a la creación y que existe un sistema de licencias, permisos y patentes para que otros hagan uso de aquel poder, es decir, es el regreso a las limitaciones corporativas medievales pero bajo modalidades más rigurosas que las de antaño.

La extensión del análisis económico a asuntos no pecunarios ayuda a aumentar el repertorio de dificultades que pueden ser resueltas técnicamente, con arreglo a principios objetivos, dejando en claro las decisiones que por naturaleza deben quedar a la sola prudencia del gobernante o del voto parlamentario: aquéllas que corresponden a una estimación estrictamente política de una situación dada.

Se diría, entonces, que el camino de la libertad y de la contención del Leviatán puede hallarse sobre todo en la descentralización del poder social y económico.

En muchos casos la descentralización mencionada exigirá el ejercicio de una autoridad vigorosa que se imponga a los obstáculos contra la libertad del mercado, que destruya o regule los monopolios del capital y del trabajo, que vigile el libre juego de la competencia y que en fin, resguarde el derecho de los ciudadanos al ejercicio de su libertad personal en toda la esfera de su acción legítima.

Dicha autoridad fuerte será a veces la única apta para cimentar el imperio de la ley objetiva, general e impersonal, como ya ocurrió en Chile durante los primeros decenios de la República. “El gobierno de las leyes” —que quería Hume— puede ser la obra de una autoridad vigorosa que crea el ordenamiento objetivo y lo deja como herencia que trasciende las voluntades aisladas y las circunstancias pasajeras.

No todo ha de resultar de las decisiones políticas y económicas. La libertad es un bien espiritual, que se conserva en el clima adecuado para el florecimiento del espíritu. Aquí caben las reflexiones de los antiguos liberales sobre el sustrato moral de todo verdadero orden jurídico libre, así como la idea de que este orden es producto de la historia a la vez que de la naturaleza. Cualquier concepción mecanicista de la sociedad, cualquier ideología que considere a ésta como una construcción artificial y desconozca que ella es un ser viviente, con pasado y no sólo con futuro, pondrá en peligro la libertad. El “partir de cero” será siempre una manera de atropellar injustamente alguna norma que posee la autoridad del tiempo. Por el contrario, entender que las leyes son declarativas de lo que Burke denomina la “sustancia de la justicia original” y que en nuestro Código Civil está comprendido en los conceptos de “equidad natural” y “espíritu general de la legislación”, es una actitud que inserta las acciones humanas en un orden y una racionalidad que aceptaron las anteriores edades. Esta posición no conduce a la inmovilidad sino que da base sólida a las empresas que miran al futuro e implica la renovación, que no es la pérdida de la propia individualidad, que es conservación de lo válido y abandono de lo inservible.

¿Acaso con unos cuantos conceptos morales y jurídicos, más algunas técnicas de análisis económico, podremos defendernos del Leviatán que, dentro de nuestra misma sociedad y más allá de nuestras fronteras, extiende sus poderosos y ciegos tentáculos?

Los miles de encarcelados, esclavizados, fugitivos y perseguidos forman una realidad demasiado pesada para enfrentarla con ese modesto bagaje intelectual.

Sin embargo, la subsistencia de la libertad individual sobre la tierra, la coyuntura en que el hombre pueda seguir siendo tal, con toda la dignidad que es prenda de su origen y de su destino, dependen de que las sociedades del llamado mundo libre recuperen la fe en sí mismas y en sus valores, abandonen el cansado escepticismo y adopten en lo interno y externo la posición de firmeza espiritual que esta hora difícil requiere.

Ya es mucho que en numerosas universidades del mundo se haya renovado la inquietud por la libertad y que se multipliquen las investigaciones económicas, históricas, filosóficas, jurídicas y de ciencia política en el sentido indicado. Las universidades se adelantan a los tiempos y suministran los proyectos esenciales de la arquitectura de la sociedad de una época, así como anticipan los principios básicos que hacen después posible el mundo del futuro. Por eso, la preocupación de los universitarios por la libertad, es un fundado motivo de esperanza.

Así como las teorías económicas de Adam Smith tardaron 50 años en iniciar la transformación del antiguo régimen monopolista y mercantilista, así es posible que el esfuerzo investigador de esta hora triunfe sobre la socialización burocrática, permitiendo que las hondas transmutaciones de hoy sean profundamente compatibles con la dignidad humana.

En este estudio he intentado relatar someramente el resurgimiento del concepto de libertad individual en los medios universitarios contemporáneos, luego de hacer un esfuerzo por reconstruir la historia de una idea cuyas raíces se hunden en la esencia de Occidente.

Mi trabajo es apenas una crónica del desarrollo de este pensamiento.

Creo sinceramente que sería indispensable que pensadores e investigadores realizaran un examen crítico profundo de esta corriente intelectual cuyas manifestaciones empiezan recién a ser conocidas más allá de los muros de las universidades en que brotan. Tal examen podría servir de base a la elaboración de los principios de la auténtica convivencia libre en Chile, de acuerdo a las tradiciones del país, a su experiencia histórica remota y reciente y a los resultados de la investigación científica moderna.

Principios para un Gobierno Constitucional

Hernán Cortés Douglas*

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

Principios para un Gobierno Constitucional

Hernán Cortés Douglas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La sociedad como un sistema complejo

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

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

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

En las palabras de Hayek:

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

⁴ Hayek, *obra citada*, p. 13

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

Y más adelante,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De la complejidad social a los principios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Hayek, *obra citada*, p. 56.

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

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

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

La necesidad de principios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1º F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, vol. I, p. 69.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Corriente se Revierte

Milton Friedman*

Rose Friedman**

**Premio Nobel de Economía (1976). Doctor en Economía de la Universidad de Columbia (1946). Profesor distinguido de la Universidad de Chicago. Ex presidente de la Asociación de Economistas Norteamericanos. Es autor de 19 libros e innumerables artículos.*

***Investigadora de la Institución Hoover, y anteriormente del National Bureau of Economic Research, Estados Unidos.*

La corriente se revierte

**Milton Friedman y
Rose Friedman**

La falla de los gobiernos occidentales en alcanzar los objetivos prometidos, ha producido una reacción generalizada contra los gobiernos grandes. En Gran Bretaña, esta reversión llevó al poder, en 1979, a Margaret Thatcher, con un programa que prometía que su gobierno conservador invertiría las políticas socialistas seguidas tanto por gobiernos conservadores anteriores como por los laboristas, después del término de la II Guerra Mundial. En Suecia, en 1976, condujo a la derrota del Partido Social Demócrata después de más de cuatro décadas de gobierno ininterrumpido. En Francia, llevó a un cambio dramático en el diseño de la política para eliminar los controles de precios y salarios del gobierno y reducir fuertemente otras formas de intervención gubernamental. En los Estados Unidos, esta respuesta ha encontrado su manifestación más fuerte en la rebelión contra los impuestos que ha cundido por toda la nación, simbolizada por la aprobación de la Proposición 13 en California, y llevada a efecto en otros estados a través de enmiendas constitucionales que limitan los impuestos estatales.

La reversión puede resultar de corta vida, y después de un breve intervalo, ser seguida por un resurgimiento de la tendencia hacia gobiernos aún más grandes. El entusiasmo generalizado por reducir impuestos gubernamentales no ha sido acompañado por un entusiasmo similar para eliminar programas gubernamentales, excepto programas que benefician a personas. La reacción contra los gobiernos grandes ha sido estimulada por la inflación desenfrenada, que si es rentable desde un punto de vista político controlarla, los gobiernos pueden hacerlo. Si lo hacen, la reversión puede enmudecer o desaparecer.

Nosotros creemos que la reversión es más que una respuesta a

la inflación transitoria. Por el contrario, la inflación es, en cierto modo, una respuesta a la reacción. Como se ha hecho políticamente menos atractivo votar por impuestos más altos para financiar gastos mayores, los legisladores han recurrido a financiar el gasto a través de la inflación, que es un impuesto oculto que se puede establecer sin haber sido votado, una tributación sin representación. Esto no es más popular en el siglo veinte de lo que fue en el dieciocho.

Además, el contraste entre los objetivos deseados de los programas de gobierno y sus resultados efectivos es tan penetrante, tan difundido, que muchos de los más fuertes defensores de los gobiernos grandes han tenido que reconocer la falla del gobierno, aunque la solución que proponen casi siempre está dirigida hacia gobiernos aún más grandes.

Una corriente de opinión que fluya con fuerza, tiende a barrer todos los obstáculos, todos los puntos de vista contrarios. De la misma forma, cuando alcanza su máximo y surge una corriente contraria, ésta también fluye fuertemente.

La corriente de opinión en favor de la libertad económica y gobiernos limitados que promovieron Adam Smith y Thomas Jefferson, fluyó con fuerza hasta fines del siglo diecinueve. En ese momento cambió, en parte debido al éxito de la libertad económica y del gobierno restringido en producir un crecimiento económico y mejorar el bienestar de la mayoría de la población; esto puso de manifiesto los males que quedaban (y por supuesto había muchos), todos muy destacados, concitando un deseo general para hacer algo con respecto a ellos. La corriente hacia el socialismo "Fabiano" y el liberalismo del "New Deal" fluyó a su vez fuertemente, fomentando un cambio en la dirección de la política británica a comienzos del siglo veinte, y en la política de Estados Unidos después de la Gran Depresión.

Este rumbo ha durado tres cuartos de siglo en Gran Bretaña, medio siglo en Estados Unidos. También está alcanzando su máximo. Sus bases intelectuales han sido debilitadas a medida que la experiencia ha refutado repetidamente las expectativas. Sus defensores están a la defensiva. No tienen soluciones a los males de hoy. Ya no pueden despertar entusiasmo entre la juventud, que encuentra ahora mucho más excitantes las ideas de Adam Smith o Karl Marx que el socialismo "Fabiano" o el liberalismo del "New Deal".

Aunque la corriente hacia el socialismo "Fabiano" y el liberalismo del "New Deal" ha llegado al máximo, todavía no existe evidencia clara de si la que triunfó favorece una mayor libertad y

gobiernos limitados, en el espíritu de Smith y Jefferson, o un gobierno monolítico omnipotente en el espíritu de Marx y Mao. El ambiente de opinión intelectual, o las políticas actuales, aún no resuelven este vital asunto. A juzgar por el pasado, esta decisión la tomará primeramente la opinión pública y será seguida más adelante por las políticas.

Importancia del Clima Intelectual de Opinión

India y Japón ilustran la importancia del clima intelectual de opinión, el que determina los prejuicios irreflexivos de la mayoría de las personas y sus líderes; sus reflejos condicionados hacia un curso de acción u otro.

Los líderes Meiji que se hicieron cargo de Japón en 1867, se dedicaron especialmente a fortalecer el poder y la gloria de su país. No daban especial valor a la libertad individual o a la libertad política. Creían en la aristocracia y en el control político por una élite; aun así, adoptaron una política económica liberal que concedió mayores oportunidades a las masas y, durante las primeras décadas, mayor libertad personal. Los hombres que se hicieron cargo en India, por el contrario, eran ardientes defensores de la libertad política, la libertad personal y la democracia. Su objetivo no era solamente el poder de la nación, sino también el mejoramiento en las condiciones económicas de las masas. Sin embargo, adoptaron una política económica colectivista que debilitó a su pueblo con restricciones y terminó por socavar el alto grado de libertad individual y política fomentado por los británicos.

La diferencia en las políticas refleja fielmente los diferentes climas intelectuales de ambas épocas. A mediados del siglo diecinueve, se daba por supuesto que una economía moderna se debía organizar a través del libre comercio y la empresa privada. Probablemente nunca se les ocurrió a los líderes japoneses seguir otra acción. A mediados del siglo veinte se daba por supuesto que una economía moderna debía organizarse a través de un control centralizado y planes quinquenales. Probablemente nunca se les ocurrió a los líderes hindúes seguir otra acción. Resulta interesante observar que ambos enfoques provinieron de Gran Bretaña. Los japoneses adoptaron las políticas de Adam Smith. Los hindúes adoptaron las políticas de Harold Laski.

La historia de Estados Unidos constituye también una fuerte evidencia de la importancia del clima de opinión. El notable grupo de hombres que se congregó en el Salón de Independencia de Filadelfia en 1787 para escribir una nueva constitución para la

nación que ellos habían ayudado a crear, estaba inmerso en el momento histórico y enormemente influenciado por la corriente de opinión de Gran Bretaña; la misma corriente que afectaría después a la política japonesa. Veían la concentración del poder, especialmente en manos del gobierno, como el gran peligro para la libertad. Con esto en mente, redactaron la Constitución. Este era un documento que buscaba limitar el poder del gobierno, mantener el poder descentralizado, reservar a los individuos el control sobre sus propias vidas. Esta intención es aún más evidente en la Declaración de Derechos, y en las primeras diez enmiendas de la Constitución, que en el texto básico: "El Congreso no podrá ordenar ley alguna respecto a la fundación de una religión, prohibir el libre ejercicio de ésta, o disminuir la libertad de expresión o de prensa"; "el derecho de las personas de guardar y cargar armas no debe ser violado"; "la enumeración de ciertos derechos en la Constitución no debe ser interpretada para negar o desprestigiar otros derechos que conservan las personas"; "los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos a los Estados, son reservados a los Estados, respectivamente, o a las personas" (de las Enmiendas I, II, IX y X).

A fines del siglo diecinueve y/o a principios del veinte, el clima intelectual de opinión en Estados Unidos, en gran parte bajo la misma influencia británica que más tarde afectó la política hindú, comenzó a cambiar. Fue reduciendo su confianza en la responsabilidad individual y en el mercado, para basarla en la responsabilidad social y en el gobierno. Alrededor de 1920 una fuerte minoría, si no una verdadera mayoría, de profesores de colegios y universidades se comprometieron activamente en acciones públicas apoyando opiniones socialistas. *La Nueva República* y *la Nación* eran los diarios líderes de opinión intelectual. El partido socialista de los Estados Unidos, dirigido por Norman Thomas, tenía amplias raíces, pero su mayor fuerza estaba en los colegios y universidades.

En nuestra opinión el partido socialista era el partido político con más influencia en las primeras décadas del siglo veinte. Como no tenía esperanzas de un éxito electoral a nivel nacional (eligió a unos pocos funcionarios locales, principalmente en Milwaukee, Wisconsin) se podía permitir ser un partido de principio. Los demócratas y republicanos no podían. Ellos, para mantener unidos intereses y facciones ampliamente dispares, tenían que ser partidos de conveniencia y compromiso. Debían evitar el "extremismo", mantenerse en la base central. No eran idénticos como dos gotas de agua, pero cercanos a esto. Sin embargo, a

través del tiempo ambos partidos mayoritarios adoptaron la posición del partido socialista. El partido socialista nunca recibió más del 6% de los votos populares para Presidente (en 1912 por Eugene Debs). Obtuvo menos del 1 por ciento en 1928 y solamente el 2 por ciento en 1932 (por Norman Thomas). Pero ya en nuestros días, casi todos los principios económicos de su programa presidencial de 1928 han sido promulgados en leyes.

Una vez que el cambio en el clima de opinión se extendió a la mayoría del público, como ocurrió después de la Gran Depresión, la Constitución, aprobada en un clima de opinión muy diferente, pudo ser a lo más un dique que atrasó el crecimiento del poder del gobierno, pero no un obstáculo definitivo a él.

En las palabras de Mr. Dooley*: "No importa la letra de la Constitución, la Corte Suprema sigue la corriente de opinión triunfante". Las palabras de la Constitución fueron reinterpretadas y se les dio nuevo significado. Lo que había pretendido ser una barrera a la extensión del poder del gobierno demostró ser inefectiva. Como escribió Raoul Berger al analizar la interpretación de una enmienda, realizada por la Corte Suprema,

"La Enmienda Decimocuarta es un caso de estudio típico, de aquello que el juez Harían describe como "el ejercicio del poder de hacer enmiendas" de la Corte Suprema, su continua revisión de la Constitución bajo el pretexto de interpretación... "La Corte Suprema se ha burlado del deseo de los forjadores de la Constitución y sustituyó una interpretación en categórica contradicción con el diseño original..."

"Tal conducta lleva a la conclusión que los jueces se han convertido en una ley por sí mismos."¹

Opinión y Comportamiento Popular

Encontramos evidencia que ha llegado a su máximo la corriente hacia el socialismo "Fabiano" y el liberalismo del "New Deal", no sólo en los escritos de los intelectuales, no sólo en los sentimientos que los políticos expresan en las asambleas, sino que también en el modo de comportarse de las personas. Su comportamiento está sin duda influenciado por la opinión. A su vez

*Personaje satírico de la literatura irlandesa de comienzos de siglo. (N.delT.).

¹Raoul Berger, *Government by Judiciary* (Cambridge: Harvard University Press, 1977), págs. 1,408.

refuerza tal opinión y juega un rol principal para traducirla en políticas.

Como A. V. Dicey escribió con notable precisión hace más de sesenta años: "Si se detiene el progreso de la legislación socialista, el rechazo se deberá no tanto a la influencia de algún pensador, como a un hecho sobresaliente que llamará la atención pública; como por ejemplo, el aumento en la carga de los impuestos que es la concomitante usual, sino invariable, de una política socialista".² La inflación, los altos impuestos y la ineficiencia manifiesta, la burocracia y excesiva regulación que emana de los gobiernos grandes está llevando a los efectos que predijo Dicey. Han llevado a las personas a manejar los asuntos en sus propias manos, a tratar de encontrar caminos que eviten los obstáculos gubernamentales.

En 1978, Pat Brennan se convirtió en celebridad cuando ella y su marido entraron en competencia con la oficina postal de Estados Unidos. Instalaron el negocio en un sótano de Rochester, Nueva York, garantizando la entrega de paquetes y cartas dentro de la ciudad el mismo día, a un costo menor del cobrado por la Oficina Postal. Pronto su negocio era floreciente.

No hay duda que estaban quebrantando la ley. La Oficina Postal los llevó a la Corte y después de una batalla legal que llegó hasta la Corte Suprema, perdieron su caso. Los empresarios locales les proporcionaron respaldo financiero.

Pat Brennan dijo:

"Pensé que iba a haber una rebelión tranquila y que quizás nosotros éramos el principio de ella... Podía verse a la gente hostigando a los burócratas, cuando hace años ello no podía soñarse, porque uno podía ser aplastado... Las personas comprendían que su destino era suyo propio y no de alguien arriba en Washington, quien no tenía interés en ellos, sea lo que fuere. Por lo tanto, no es una cuestión de anarquía, sino una cuestión de que las personas veían el poder de los burócratas y lo rechazaban...

"El problema de la libertad surge en cualquier tipo de negocio ya sea por el derecho a continuarlo o por el derecho a decidir qué es lo que va a hacer. También está la cuestión de la libertad de los consumidores para utilizar un servicio que ellos no encuentran caro, y de mejor calidad. De acuerdo al gobierno federal y al cuerpo de leyes llamado Estatutos Privados Expresos, no tengo la libertad de empezar un negocio y

² *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion* (1914 ed) pág. 302.

el consumidor no tiene la libertad de utilizarlo, lo que parece muy extraño en un país como éste en que todo el contexto del país está basado en la libertad y la libre empresa."

Pat Brennan está expresando una respuesta humana natural al intento por otras personas de controlar su vida, cuando no es de incumbencia de ellos. La primera reacción es el resentimiento; la segunda, es el intento para salvar los obstáculos a través de medios legales; finalmente, se produce una pérdida general de respeto por la ley. Esta consecuencia final es deplorable, pero inevitable.

Un ejemplo notable es lo que ha ocurrido en Gran Bretaña en reacción a los impuestos confiscatorios. Una autoridad británica, Graham Turner, dice:

"Yo creo que es perfectamente justo decir que nos hemos convertido, en el transcurso de los últimos diez o quince años, en una nación de 'tramposos'.

"¿Cómo lo hacen? Lo hacen de una variedad infinita de maneras. Vamos directo al nivel más bajo. Tomemos un pequeño almacén en un área rural... ¿cómo hace dinero? Encuentra que comprando al por mayor, siempre debe usar facturas; pero si va a las tiendas de "pague al contado y lléveselo", y compra allí sus bienes... el beneficio marginal sobre ellos no estará sujeto a impuesto, porque el inspector de impuestos simplemente no sabrá que él tiene esos bienes. Este es el modo en que lo hace.

"Luego, si se toma el límite superior—si se toma un director de una compañía— bien, hay todo tipo de formas en que él puede hacerlo. Compra su comida a través de la compañía, tiene sus vacaciones a cargo de la compañía, pone a su esposa como director a pesar que nunca visita la fábrica. Mediante el simple artificio de construir casas al mismo tiempo que una fábrica, su casa logra ser terminada entre las primeras. Este fenómeno abarca todos los niveles de actividad, desde aquella persona de la clase trabajadora que hace trabajos de sirviente, hasta el nivel superior: empresarios, señores políticos, miembros del gabinete y miembros de la oposición. Todos ellos lo hacen.

"Pienso que casi todos sienten ahora que el sistema de impuestos es básicamente injusto, y todos los que pueden, tratan de encontrar el modo de evadirlo. Una vez que hay consenso en que el sistema de impuesto es injusto, el país se convierte de hecho en una especie de conspiración, y todos se ayudan a "hacer trampas".

"En este país no hay dificultad de evadir impuestos por-

que las demás personas realmente quieren ayudar. Quince años atrás esto habría sido muy diferente. Las personas habrían dicho: No, esto no debe ser".

O considere este artículo de Melvyn B. Krauss en el *Wall Street Journal* sobre "La revolución contra los impuestos suecos" (1.º de febrero de 1979, pág. 18):

"La revolución sueca contra los altos impuestos en occidente está basada en la iniciativa personal. En vez de confiar en los políticos, los suecos toman los asuntos en sus propias manos y simplemente se niegan a pagar. Esto puede hacerse de muchos modos, muchos de ellos legales...

"Una forma en que un sueco se niega a pagar un impuesto es trabajando menos... Suecos navegando en el bello archipiélago de Estocolmo ilustran vivamente la tranquila rebelión de impuestos del país.

"Los suecos escapan de los impuestos por sí mismos...

"El trueque es otro modo en que los suecos se resisten a los altos impuestos. Tentar a un dentista sueco para que deje la cancha de tenis y entre a su oficina no es una cosa fácil. Pero un abogado con dolor de muelas puede hacerlo. El abogado puede ofrecer servicios legales en pago por los servicios dentales. El trueque le ahorra al dentista dos impuestos: su propio impuesto a la renta más el impuesto sobre los honorarios del abogado. A pesar de suponerse que el trueque es signo de una economía primitiva, los altos impuestos suecos lo han hecho un medio popular de hacer negocios en el estado benefactor, particularmente en las profesiones...

"La revolución de los impuestos en Suecia no es una revolución del hombre rico. Tiene lugar en todos los niveles de ingreso...

"El estado benefactor sueco está en un dilema. Su ideología lleva a más y más gastos de gobierno... Pero sus ciudadanos han llegado a un punto de saturación después del cual se resisten a mayores incrementos de impuestos... el único modo en que los suecos pueden evitar los mayores impuestos es actuando de modo perjudicial para la economía. Aumentar el gasto público de este modo socava la base económica sobre la que depende la economía de bienestar".

Por qué Prevalecen los Intereses Particulares

Si el punto máximo en la corriente hacia el socialismo "Fabiano" y el liberalismo del "New Deal" va a ser seguido por un

movimiento hacia una sociedad más libre y un gobierno más limitado, en vez de hacia una sociedad totalitaria, el público debe no sólo reconocer los defectos de la presente situación sino también cómo se llegó a ella y qué podemos hacer al respecto. ¿Por qué los resultados de las políticas son tan a menudo opuestos a los objetivos esperados? ¿Por qué los intereses particulares prevalecen sobre el interés general? ¿Qué planes podemos usar para detener e invertir el proceso?

El poder en Washington

Cada vez que visitamos Washington D.C., nos impresionamos por el poder que está concentrado en esa ciudad. Caminando por los pasillos del Congreso, es difícil encontrar a los 435 miembros de la Cámara de Representantes y a los 100 senadores entre sus 18.000 empleados, alrededor de 65 por senador y 27 por cada miembro de la Cámara. Esto se complementa con más de 15.000 cabilderos registrados —a menudo acompañados por secretarías, mecanógrafos, investigadores o delegados del interés particular que ellos representan— que caminan por los mismos pasillos buscando ejercer influencia.

Y esto no es más que la punta del iceberg. El gobierno federal emplea cerca de 3 millones de civiles (excluyendo las fuerzas militares uniformadas). Alrededor de 350.000 están en Washington y en los alrededores del área metropolitana. Sin contar otros que están empleados indirectamente a través de contratos del gobierno con organizaciones nominalmente privadas, o están empleados por organizaciones empresariales o de trabajo u otros grupos de interés particulares que mantienen sus centros de operaciones —o al menos una oficina— en Washington, exclusivamente porque éste es el centro del gobierno.

Washington es un imán para los abogados. Muchas de las más grandes e influyentes firmas del país están localizadas allá. Se dice que en Washington hay más de 7.000 abogados comprometidos en prácticas federales o solamente comunes. Más de 160 firmas de abogados que no son de la ciudad tienen oficina en Washington.³

El poder en Washington no es un poder monolítico en unas pocas manos, como es en los países totalitarios como la Unión Soviética, China Roja o Cuba. Está fragmentado. Todos los grupos

³ "Boom Industry", *Wall Street Journal*, 12 de junio 1979, pág. 1, col. 5.

particulares del país tratan de meter sus manos en el fragmento que puedan. El resultado es que difícilmente existe un asunto que no comprometa al gobierno con todas las partes involucradas.

Por ejemplo, en un sólido edificio de Washington algunos empleados del gobierno están trabajando tiempo completo en idear e implementar estrategias para gastar nuestro dinero en desalentarnos de fumar cigarrillos. En otro edificio sólido, quizás a millas del primero, otros empleados, igualmente dedicados, igualmente trabajadores, están trabajando tiempo completo gastando nuestro dinero en subsidiar a los granjeros para plantar tabaco.

En un edificio, el Consejo de Estabilidad de Precios y Salarios está trabajando horas extraordinarias intentando persuadir, presionar, y embaucar a los empresarios para mantener los precios bajos y a los trabajadores para que restrinjan sus demandas de salarios. En otro edificio algunas agencias subordinadas al Departamento de Agricultura están administrando programas para mantener alto, o subir, los precios del azúcar, algodón y otros numerosos productos agrícolas. Aún más, en otro edificio, funcionarios del Departamento de Trabajo, bajo el Acta Davis-Bacon, están haciendo cálculos de "salarios vigentes".

El Congreso estableció un Departamento de Energía, empleando 20.000 personas, para promover la conservación de la energía. También estableció una Agencia de Protección del Medio Ambiente, empleando alrededor de 12.000 personas, para dictar regulaciones y órdenes, la mayoría de las cuales requieren el uso de más energía. Sin duda, cerca de cada agencia hay subgrupos trabajando con el propósito contrario.

La situación podría ser cómica si no fuera tan seria. Mientras muchos de estos efectos se cancelan unos a otros, sus costos no lo hacen. Cada programa toma dinero de nuestros bolsillos, que podríamos usar en comprar bienes y servicios para satisfacer nuestras necesidades individuales. Cada uno de ellos usa personas entrenadas, capaces, que podrían ser utilizadas en actividades productivas. Cada uno nos acosa con reglas, regulaciones, formularios y formularios para llenar, en algo que nos enloquece a todos.

Intereses dispersos versus intereses concentrados

Tanto la fragmentación de poder como las políticas gubernamentales encontradas, están basadas en las realidades políticas de un sistema democrático que opera promulgando legislaciones detalladas y específicas. Tal sistema tiende a dar un poder político

excesivo a los pequeños grupos que tienen intereses altamente concentrados, a dar mayor peso a los efectos inmediatos, obvios, y directos de la acción del gobierno que a los efectos indirectos y demorosos, posiblemente más importantes, pero ocultos; a poner en acción un proceso que sacrifica el interés general para servir a los interesados particulares, en vez de lo contrario.

Existe en política "una mano invisible" que opera precisamente en la dirección opuesta a la mano invisible de Adam Smith. Individuos que intentan promover solamente el *interés general* son guiados por la mano política invisible a promover un *interés particular* que ellos no tenían intención de promover.

Unos pocos ejemplos clarificarán la naturaleza del problema. Examinemos el programa del gobierno para favorecer a la marina mercante mediante subsidios a la construcción de barcos y operaciones, y limitando gran parte del tráfico de cabotaje exclusivamente a barcos bajo bandera americana. Para el contribuyente, el costo estimado es alrededor de US\$ 600 millones al año, ó US\$ 15.000 al año para cada una de las 40.000 personas ocupadas activamente en la industria. Los dueños de buques, sus operadores, y sus empleados, tienen fuertes incentivos para obtener y mantener esas medidas. Ellos gastan gran cantidad de dinero en cabildeos y contribuciones políticas. Por otro lado, US\$ 600 millones divididos en una población de alrededor de 200 millones de personas resultan en US\$ 3 al año por persona; US\$ 12 para una familia de 4 personas. ¿Cuántos de nosotros votarían en contra de un candidato al Congreso que nos impone ese costo? ¿Cuántos de nosotros consideraremos rentable gastar dinero para anular esas medidas, o aún gastar tiempo en informarnos sobre estas materias?

Como otro ejemplo, los dueños de acciones en compañías de acero, los ejecutivos de esas compañías, y los trabajadores del acero; todos saben muy bien que un aumento en las importaciones de acero extranjero a los Estados Unidos significará menos dinero y menores trabajos para ellos. Se dan cuenta con claridad que una acción del gobierno para impedir las importaciones los beneficiaría. Los trabajadores en las industrias exportadoras que perderán sus trabajos, porque menos importaciones desde Japón significan menos exportaciones a Japón, no saben que sus trabajos están amenazados. Cuando pierdan sus trabajos, no sabrán por qué. Los compradores de automóviles, o de cocinas, o de otros artículos hechos de acero se quejarán de los altos precios que tienen que pagar. ¿Cuántos compradores culparán por esto a las restricciones sobre las importaciones de acero que obliga a los fabricantes a usar

acero doméstico de más alto precio en vez del acero importado más barato? Ellos probablemente le echarán la culpa a los fabricantes "voraces" o a los gremios obreros "codiciosos".

La agricultura es otro ejemplo. Los agricultores desfilan en Washington con sus tractores para pedir un alza en los precios de sustentación. Antes del cambio en el rol del gobierno que hizo natural apelar a Washington, le habrían echado la culpa al mal tiempo y se habrían dirigido por ayuda a las iglesias y no a la Casa Blanca. Aún en el caso de un producto tan indispensable y evidente como el alimento, ningún consumidor desfiló en Washington para protestar por la fijación de precios. Y los mismos agricultores, aún a pesar de que la agricultura es la mayor industria exportadora de los Estados Unidos, no reconocen el grado de asociación entre sus propios problemas y la interferencia gubernamental en el comercio exterior. No se les ocurre, por ejemplo, que pueden haber sido perjudicados por las restricciones sobre las importaciones de acero.

O para tomar un ejemplo muy diferente, la Oficina Postal de Estados Unidos. Todo movimiento para derogar el monopolio gubernamental del correo de primera clase es rechazado vigorosamente por los sindicatos de los trabajadores postales. Perciben claramente que abrir el servicio postal a la empresa privada puede significar la pérdida de sus trabajos. Les conviene tratar de impedir ese resultado. Como sugiere el caso de los Brennan en Rochester, si el monopolio postal fuese abolido, podría surgir una industria privada vigorosa, con miles de empresas y empleando decenas de miles de trabajadores. Pocas de las personas que pueden encontrar una oportunidad rentable en tal industria saben que tal posibilidad existe. Ciertamente no están en Washington testificando ante el comité pertinente del Congreso.

El beneficio que obtiene un individuo de cualquier programa sobre el que tiene un interés particular, puede ser más que anulado por los costos que le significan muchos otros programas que lo afectan levemente. Aun así, le conviene favorecer ese programa, y no oponerse a los otros. Fácilmente, puede darse cuenta que él, junto al pequeño grupo con su mismo interés particular, pueden permitirse gastar dinero y tiempo suficiente para hacer una diferencia respecto a ese programa. No promover ese programa no impedirá que los otros, que le son perjudiciales, sean adoptados. Para lograr ello debería estar dispuesto, y ser capaz, a dedicar tanto esfuerzo a oponerse a cada programa como favorecer el suyo propio. Obviamente una actitud de ese tipo no es rentable.

Los ciudadanos están conscientes con respecto a los impues-

tos pero ese conocimiento se hace difícil por la naturaleza oculta de la mayoría de ellos. Los impuestos a las sociedades y sobre el consumo están incluidos en el precio de los bienes que las personas compran, sin contabilidad aparte. La mayoría de los impuestos a la renta son retenidos en la fuente. La inflación, el peor de los impuestos ocultos, no es fácil de comprender. Solamente los impuestos a las ventas, a la propiedad, y al ingreso que excede a las retenciones, son notorios directa y dolorosamente, concentrándose sobre ellos, por lo tanto, todo el resentimiento.

Burocracia

Mientras más pequeña sea la unidad de gobierno, y más restringidas las funciones que se le asignan será menos probable que sus acciones reflejen intereses particulares en vez del interés general. La imagen que viene a la mente es la del conjunto de los pueblos de Nueva Inglaterra. Los ciudadanos conocen y pueden controlar a los gobernantes; cada persona puede expresar sus puntos de vista; la agenda del gobierno es suficientemente pequeña de tal forma que cualquiera puede estar informado razonablemente, tanto de los pequeños ítems como de los de mayor importancia.

A medida que el campo de acción y el rol de gobierno se expanden —ya sea cubriendo una mayor área y población o realizando una mayor variedad de funciones— la conexión entre los ciudadanos y los gobernantes se ve atenuada. Se hace imposible para una gran parte de los ciudadanos estar razonablemente bien informados acerca de todos los ítems comprendidos en una agenda gubernamental más amplia y, más allá de ciertos niveles, siquiera sobre los ítems más importantes. Crece la burocracia que se necesita para administrar el gobierno y se interpone progresivamente entre la ciudadanía y los representantes que éstos eligen. Se convierte tanto en un vehículo a través del cual los intereses particulares pueden alcanzar sus objetivos, como, ella misma, en un importante interés particular.

Actualmente en los Estados Unidos, todo aquello semejante a un control detallado y efectivo del público sobre el gobierno, está limitado a aldeas, pueblos, pequeñas ciudades, y áreas suburbanas, y sólo sobre aquellas materias no asignadas al gobierno federal o estatal. En las grandes ciudades, estados, y en Washington, tenemos un gobierno del pueblo pero no a través del pueblo sino que a través de un gran grupo de burócratas anónimos.

No se podría concebir a ningún legislador federal leyendo,

analizando, y estudiando individualmente todas las leyes sobre las cuales debe votar. Para la mayoría de las decisiones sobre cómo votar, él depende necesariamente de sus numerosos ayudantes y asistentes, o de los cabilderos, o de sus compañeros legisladores, o de alguna otra fuente. La burocracia del Congreso, que no ha sido elegida, de seguro tiene hoy mucho más influencia en dar forma a las detalladas leyes que se aprueban que nuestros representantes elegidos.

Esta situación es aún más extrema en la administración de los programas gubernamentales. La vasta burocracia federal, repartida a través de los numerosos departamentos gubernamentales y agencias independientes, está literalmente fuera del control de los representantes elegidos por el pueblo. Los Presidentes, Senadores, y representantes elegidos llegan y se van, pero la rama civil de la administración pública permanece. Los burócratas de alto nivel son viejos maestros en el arte de usar formularios para atrasar y anular los proyectos que no favorecen; de usar reglas y reglamentos como "interpretaciones" de leyes que de hecho alteran superficial, o a veces crudamente, su veracidad; de resistir a administrar aquellas partes de la ley que desapruueban, mientras presionan sobre aquéllas que favorecen.

Recientemente, las cortes federales, enfrentadas a legislaciones cada vez más amplias y complejas, han abandonado su rol tradicional como intérpretes objetivos de la ley y se han transformado en participantes activos tanto en la legislación como en la administración. Al hacerlo, se han vuelto parte de la burocracia, y no en un segmento independiente del gobierno, que media entre sus otras partes.

Los burócratas no han usurpado el poder. No se han comprometido deliberadamente en ninguna clase de conspiración para destruir el proceso democrático. El poder les ha sido confiado. Es simplemente imposible conducir actividades complejas de gobierno mediante alguna forma distinta a delegar responsabilidades. Cuando ello conduce a conflicto entre los burócratas delegados para diferentes funciones —como, recientemente, entre burócratas delegados para conservar y mejorar el medio ambiente y los burócratas delegados para fomentar la conservación y producción de energía— la única solución posible es dar poder a otro grupo de burócratas, se dice que para acabar con los formulismos, cuando el problema real no son éstos sino que un conflicto entre dos objetivos deseables.

Los burócratas de alto nivel a quienes se les han asignado estas funciones, no pueden imaginar que los informes que escri-

ben o reciben, las reuniones a las que asisten, las interminables discusiones que mantienen con otras personas importantes, las reglas y reglamentos que dictan, son los problemas más que la solución. Inevitablemente se convencen de que son indispensables, que saben más sobre lo que debería hacerse que los desinformados votantes o los empresarios preocupados de su propio interés.

El crecimiento de la burocracia en tamaño y poder afecta cada detalle de la relación entre los ciudadanos y su gobierno. Si se tiene un motivo de queja o se ve el modo de sacar ventaja de una medida gubernamental, probablemente como primer recurso trataremos de influir a un burócrata para que falle en nuestro favor. Se puede apelar al representante que hemos elegido, pero si lo hacemos, será más probable que se le pida que intervenga en nuestro favor con un burócrata, y no que apoye una legislación específica.

Cada vez más, el éxito en los negocios depende de saber salirse con la suya en Washington, teniendo influencia sobre los legisladores y burócratas. Se ha desarrollado lo que se ha llamado una "puerta giratoria" entre el gobierno y los negocios. Servir un tiempo como empleado civil en Washington, se ha convertido en un aprendizaje para una exitosa carrera de negocios. Los trabajos gubernamentales se piensan menos como el primer paso en una carrera gubernamental de por vida, que por el valor de los contactos y por el posible encuentro con un futuro empleador. Prolifera la legislación de lucha de intereses, pero ésta, a lo más, solamente elimina los abusos más evidentes.

Cuando un interés particular intenta obtener beneficios mediante una legislación muy notoria, no solamente debe vestir su exhortación con retórica del interés general, sino que debe persuadir a un segmento significativo de personas desinteresadas, que ella tiene mérito. Rara vez será adoptada aquella legislación que defienda abiertamente el interés personal. Esto lo ilustra el reciente rechazo a otorgar mayores privilegios especiales para la marina mercante, a pesar del respaldo del Presidente Cárter después de recibir éste una importante ayuda para su campaña por parte de los sindicatos involucrados. Se apoya la protección a la industria del acero de la competencia extranjera como contribución a la seguridad nacional y al pleno empleo; el subsidio a la agricultura porque asegura una oferta de alimentos; el monopolio postal porque une a la nación; y así sucesivamente sin fin.

Casi un siglo atrás, A. V. Dicey explicó por qué la retórica en términos del interés general es tan persuasiva: "El efecto benefi-

cioso de la intervención estatal, especialmente bajo la forma de legislación, es directo, inmediato, y por decirlo así, visible, mientras que sus efectos perjudiciales son graduales e indirectos, y están fuera del alcance de la vista... De aquí que la mayoría de la humanidad debe mirar casi necesariamente a la intervención gubernamental con favor excesivo".⁴

Este "sesgo natural", como lo llamó él, en favor de la intervención gubernamental, se refuerza enormemente cuando un interés particular trata de obtener beneficios a través de procesos administrativos más que mediante legislaciones. Una compañía de transportes que apeló a la Comisión Reguladora de Transportes por un fallo favorable también usó la retórica del interés general, pero no es probable que alguien presione al respecto. La compañía no necesita convencer a nadie más que a los burócratas. La oposición rara vez proviene de personas desinteresadas y preocupadas tan sólo del interés general. Viene de otras personas sí interesadas; navieros u otros transportistas, que tienen sus propios fines particulares. Sin duda, el camuflaje usado es muy sutil.

El crecimiento de la burocracia, reforzado por el cambio en el rol de los juzgados, ha hecho una burla del ideal expresado por John Adams en su proyecto original de la Constitución de Massachusetts (1779): "un gobierno de leyes en vez que de hombres." Cualquiera que haya sido sometido a una inspección minuciosa del equipaje a la vuelta de un viaje al extranjero, que haya visto revisada su contabilidad de devolución de impuestos por el Servicio de Impuestos Internos, que haya sido sometido a inspección por parte de un oficial de la Seguridad en el Trabajo o de cualquier otra de las muchas agencias federales, que haya tenido ocasión de recurrir a la burocracia para un fallo o un permiso, o haya tenido que defender un alza de precio o salario ante el Consejo de Estabilidad de Precios y Salarios, sabe cuán lejos estamos de un gobierno de leyes. Se supone que el oficial del gobierno es nuestro empleado. Cuando usted está sentado frente al escritorio de un representante del Servicio de Impuestos Internos que le está haciendo una auditoría sobre su devolución de impuestos, ¿cuál es el señor y cuál el sirviente?

O para usar un ejemplo diferente. Una historia reciente del *Wall Street Journal* (25 de junio de 1979), es titulada: "Ex Director de una corporación llega a acuerdo con la Comisión de Valores". El Director, Maurice G. McGill, dice: "El problema no es si me he

⁴*Lectures on the Relation between Law and Public Opinión* (1914 ed.) Pag. 257-58.

beneficiado personalmente de la transacción, sino más bien cuáles son las responsabilidades de un director que no es ejecutivo. Sería interesante llevarlo a juicio, pero mi decisión de llegar a un acuerdo fue puramente económica. El costo de pelear con la Comisión de Valores hasta el fin sería enorme". Gane o pierda, el Sr. McGill tendría que pagar sus costos legales. Gane o pierda, el oficial de la Comisión de Valores que lleva el caso tiene poco comprometido, excepto el status entre sus compañeros burócratas.

Qué podemos hacer

No es necesario decirlo; aquellos de nosotros que deseamos detener e invertir la tendencia reciente, nos deberíamos oponer a medidas específicas adicionales para expandir aún más el poder y alcance del gobierno; impulsar la derogación y reforma de las medidas existentes; y tratar de elegir legisladores y ejecutivos que compartan este punto de vista. Pero éste no es un medio efectivo para invertir el crecimiento del gobierno. Está condenado al fracaso. Cada uno de nosotros defendería sus propios privilegios especiales y trataría de limitar al gobierno a expensas de alguien más. Estaríamos peleando con una hidra de muchas cabezas, que crecerían más rápidamente de las que seamos capaces de cortar.

Nuestros padres fundadores nos han mostrado un modo más adecuado de proceder: a través de un paquete de negociaciones. Podemos adoptar estatutos desinteresados que limiten los objetivos que tratamos de obtener a través de canales políticos. No debemos considerar cada caso por sus características individuales, sino formular reglas amplias que limiten aquello que el gobierno puede hacer.

El mérito de este enfoque quedará bien ilustrado por la Primera Enmienda a la Constitución. Muchas restricciones específicas sobre la libertad de expresión serían aprobadas por una mayoría sustancial de legisladores y votantes. Probablemente una mayoría favorecería la proposición de impedir a los nazis, Adventistas del Séptimo Día, Testigos de Jehová, el Ku Klux Klan, vegetarianos, o casi cualquier otro grupo pequeño que se pueda ocurrir, hablar en la esquina de una calle.

El mérito de la Primera Enmienda es que trata estos casos como un paquete. Adopta el principio que el "Congreso no podrá hacer ninguna ley... que impida la libertad de expresión"; no hay una consideración de cada caso por separado. Una mayoría la aprobó en su época y, estamos convencidos, una mayoría la apro-

baria hoy día. A cada uno de nosotros le interesa más no tener nuestra libertad limitada cuando estamos en la minoría, que interferir en la libertad de los demás cuando estamos en la mayoría, y la mayoría de nosotros estaremos, en uno u otro momento, en algún tipo de minoría.

En nuestra opinión, necesitamos el equivalente a la Primera Enmienda para limitar el poder del gobierno en el área económica y social. Una declaración de derechos económicos para completar y reforzar la declaración de derecho original.

La incorporación de tal declaración de derechos en nuestra constitución no invertirá por sí sola la tendencia hacia gobiernos aún más grandes, ni impedirá que ella cobre nueva fuerza, no en más de lo que la constitución original previno el crecimiento y centralización en el poder del gobierno mucho más allá de lo que intentaron o predijeron los creadores de la constitución. Una constitución escrita no es una condición necesaria ni suficiente para desarrollar o preservar una sociedad libre. A pesar que Gran Bretaña ha tenido, siempre, solamente una constitución "no escrita", ha desarrollado una sociedad libre. Muchos países latinoamericanos que han adoptado constituciones escritas, copiadas casi palabra por palabra de la constitución de los Estados Unidos, no han tenido éxito en establecer una sociedad libre. Para que una constitución escrita—o en cuanto a esto, no escrita— sea efectiva, debe ser sustentada por el clima general de opinión, tanto del público en general como de sus líderes. Debe incorporar principios en los que ellos creen profundamente, de tal modo que sea seguro que el ejecutivo, la asamblea legislativa y los juzgados se comportarán de conformidad a estos principios. Como hemos visto, cuando este clima de opinión cambia, también lo hará la política.

Sin embargo, y por dos razones, creemos que la formulación y adopción de una declaración de derechos económicos sería el paso más efectivo que se pueda tomar para invertir la tendencia hacia gobiernos aún más grandes. Primero, porque el proceso de formular las enmiendas tendría gran valor para formar el clima de opinión; segundo, porque la promulgación de estas enmiendas sería un modo más directo y efectivo que nuestro presente proceso legislativo para convertir este clima de opinión en políticas reales.

Como la corriente de opinión en favor del liberalismo del "New Deal" ha llegado a su máximo, el debate nacional que se generaría al formular tal declaración de derechos, ayudaría para asegurar que esa opinión se encamine definitivamente hacia la

libertad en vez de hacia el totalitarismo. Además, ayudaría a una mejor comprensión del problema de los gobiernos grandes y de sus posibles soluciones.

El proceso político implícito en la adopción de tales enmiendas sería más democrático que nuestra actual legislación y estructura administrativa, en el sentido de permitir que los valores del público en general determinen el resultado. Decisión tras decisión, el gobierno del pueblo actúa de un modo opuesto al preferido por la mayoría de la gente. Todas las encuestas de opinión pública muestran que una gran mayoría del público se opone a ciertas medidas específicas para conseguir la integración de blancos y negros en las escuelas, pero estas medidas no solamente existen, sino que continuamente se expanden. Gran parte de esto también es cierto respecto a programas sobre empleo y educación superior, y muchas otras medidas dirigidas a implementar puntos de vista que favorecen igualdad de oportunidades. Hasta donde nosotros sabemos, ningún encuestador le ha preguntado al público, "¿está usted obteniendo el valor que corresponde a más del 40% de su renta que es gastado por el gobierno para su beneficio?". Pero, ¿existe alguna duda sobre lo que mostraría la encuesta?

Por las razones presentadas en la sección anterior el interés particular prevalece a expensas del interés general. La nueva clase, venerada en las universidades, los medios de prensa y especialmente la burocracia federal, se ha convertido en uno de los más poderosos intereses particulares. Repetidamente, la nueva clase ha tenido éxito en imponer sus puntos de vista, a pesar de la gran opinión pública y, a menudo, a pesar de la promulgación de legislaciones específicas en sentido contrario.

La adopción de enmiendas tiene la gran virtud de ser descentralizada. Requiere de la acción separada de tres cuartos de la totalidad de los estados. Aún más, la proposición de nuevas enmiendas puede eludir al Congreso: el artículo 5.º de la constitución estipula que el "Congreso... por la petición de dos tercios de los distintos estados que forman la asamblea, deberá llamar a una Convención para proponer enmiendas". El movimiento reciente para llamar a una Convención para proponer una Enmienda exigiendo que el presupuesto federal esté equilibrado, fue respaldado por 30 estados a mediados de 1979. La posibilidad de que cuatro asambleas estatales más se unan al movimiento, logrando los dos tercios necesarios, ha producido consternación en Washington, precisamente porque éste es un artificio que puede efectivamente eludir a la burocracia de Washington.

Restricciones sobre Impuestos y Costos

El movimiento para adoptar enmiendas constitucionales para limitar al gobierno ya está en marcha al menos en un área: impuestos y gastos. Ya a principios de 1979 cinco estados habían adoptado enmiendas a sus constituciones que limitan el monto de impuestos que el estado puede imponer, o en algunos casos, el monto que el estado puede gastar. En otros estados, enmiendas similares están a medio camino de ser adoptadas; mientras que aún en otros estados están programadas para ser votadas en la elección de 1979. Movimientos activos para adoptar enmiendas similares están en marcha en más de la mitad de los estados restantes. Una organización nacional, el Comité Nacional para Limitar a los Impuestos (N.T.L.C.), con la cual estamos relacionados, ha servido como punto de encuentro y coordinador de las actividades de los distintos estados. A mediados de 1979 tenía alrededor de 250.000 miembros en el país, número que está aumentando rápidamente.

A nivel nacional se están desarrollando dos acontecimientos de importancia. Uno es la gestión para obtener de las asambleas estatales un mandato al Congreso para que éste llame a una convención nacional en la que se proponga una enmienda que exija equilibrar el presupuesto; inicialmente la chispa fue encendida por el sindicato nacional de contribuyentes, que tenía alrededor de 125.000 miembros a lo largo de la nación a mediados de 1979. El otro es una enmienda para restringir el gasto a nivel federal, que fue propuesto bajo el auspicio de la NTLC. El comité redactor, en el cual ambos servimos, incluyó abogados, economistas, científicos políticos, legisladores estatales, hombres de negocios y representantes de varias organizaciones. La enmienda que se propuso ha sido presentada en ambas cámaras del Congreso, y la NTLC está comprometida en una campaña nacional de apoyo a ella.

La idea básica tras las enmiendas estatal y federal, es corregir un defecto de nuestra actual estructura, bajo la cual los representantes elegidos democráticamente votan por gastos mayores de los que una mayoría de votantes considera deseable.

Como hemos visto, este resultado es consecuencia de un sesgo político que favorece a los intereses particulares. Los presupuestos gubernamentales son determinados sumando gastos autorizados para una multitud de programas separados. El pequeño grupo de personas que tiene un interés particular en cada programa específico gasta dinero y trabaja duro para obtener su

aprobación; la mayoría de las personas, cada una de las cuales será gravada con unos pocos dólares para pagar el programa, encontrará que no es rentable gastar dinero o trabajar para oponerse a él, aún si se las ingenian para averiguar sobre el programa.

La mayoría gobierna. Pero es una clase especial de mayoría. Consiste en una coalición de minorías con intereses particulares. La forma de ser elegido para el Congreso consiste en reunir grupos del, digamos, 2 ó 3 por ciento de los electores, cada uno de los cuales está interesado fuertemente en un asunto particular que difícilmente concierne al resto de los electores. Cada grupo estará dispuesto a votar por usted si le promete respaldar su posición, sin que les importe qué hace usted sobre los otros asuntos. Reúna un número suficiente de estos grupos y obtendrá una mayoría del 51%. Esta es la clase de mayoría, por acuerdo de ayuda mutua o intercambio de votos ("logrolling") que gobierna el país.

Las enmiendas propuestas alterarían las condiciones bajo las cuales operan los legisladores —estatales o federales, según sea el caso— limitando el monto total del que pueden apropiarse. Las enmiendas le darían al gobierno un presupuesto limitado, especificado anticipadamente, del mismo modo en que cada uno de nosotros tiene un presupuesto restringido. Legislaciones excesivas sobre intereses particulares son indeseables, pero nunca son inequívocamente malas. Por el contrario, cada medida será presentada como sirviendo a una buena causa. El problema es que hay un número infinito de buenas causas. Generalmente, un legislador está en una posición muy débil para oponerse a una "buena" causa. Si objeta que una de ellas aumentará los impuestos, será calificado como reaccionario dispuesto a sacrificar las necesidades humanas por motivos mercenarios; después de todo, para esta buena causa sólo se necesitaría aumentar los impuestos en unos pocos centavos o dólares por persona. El legislador está en mucho mejor posición si puede decir, "Sí, la suya es una buena causa, pero tenemos un presupuesto fijo. Más dinero para vuestra causa significa menos para otra. ¿Cuál de estas otras deberá ser recortada?". El efecto será que, en vez de confabularse para hacer mayor la torta a expensas del contribuyente, los intereses particulares tendrán que competir uno con otro si desean aumentar la proporción que tienen de ella.

Conclusión

El funcionamiento conjunto de las ideas de libertad humana y libertad económica alcanzó su máxima expresión en los Estados

Unidos. Muchas de estas ideas están todavía con nosotros. Todos nosotros estamos empapados con ellas. Son parte de la constitución misma de nuestro ser. Pero nos hemos estado alejando de ellas. Nos hemos olvidado de la verdad básica que la máxima amenaza a la libertad humana es la concentración de poder, ya sea en las manos del gobierno o de alguien más. Nos hemos convencido nosotros mismos que no es peligroso otorgar poder, siempre que sea para buenos propósitos.

Afortunadamente, estamos despertando. Estamos nuevamente reconociendo los peligros de una sociedad excesivamente dirigida, llegando a entender que los buenos objetivos pueden ser corrompidos por los malos medios, que la confianza en la libertad de las personas para controlar sus propias vidas de acuerdo a sus propios valores es el medio más seguro de alcanzar todo el potencial de una gran sociedad.

Afortunadamente, también, somos todavía un pueblo libre para elegir el camino a seguir; si continuar por el que nos lleva hacia gobiernos aún más grandes, o detenernos y tomar nueva dirección.

Apéndice

Programa Socialista de 1928

He aquí los principios económicos del programa del partido Socialista de 1928, junto con una indicación entre paréntesis de hasta dónde se han logrado. La siguiente lista incluye todas las medidas económicas, pero no su lenguaje exacto.

1. "Nacionalización de nuestros recursos naturales, empezando por las minas de carbón y represas, particularmente la Represa Boulder y Muscle Shoals". (La Represa Boulder, llamada ahora Represa Hoover y Muscle Shoals, son ahora proyectos del gobierno federal.)

2. "Un sistema gigante de propiedad pública bajo el cual el gobierno federal cooperará con los estados y las municipalidades en la distribución de la energía eléctrica a la gente, a su costo". (Tennessee Valley Authority.)

3. "Propiedad nacional y manejo democrático de los ferrocarriles y otros medios de transporte y comunicación". (El servicio de ferrocarriles para pasajeros está completamente nacionalizado a través de Amtrak. Algunos servicios de flete están nacionalizados por medio de Conrail. La Comisión Federal de Comunicaciones controla las comunicaciones telefónicas, telégrafo, radio y televisión.)

4. "Un programa nacional adecuado para control de los ríos, reforestación, irrigación y restauración". (Los gastos gubernamentales para estos propósitos son de varios billones de dólares en la actualidad.)

5. "Ayuda inmediata a los desempleados mediante el aumento de todas las obras públicas y un programa de planificación de largo plazo en obras públicas..." (En los años 30, WPA y PWA fueron la contraparte directa; ahora lo son una amplia variedad de otros programas.) "Todas las personas empleadas de esta forma

tendrán horas y salarios fijados por los sindicatos laborales." (Las leyes de Davis-Bacon y Walsh-Haley requieren que los empresarios con contratos con el gobierno paguen los "salarios prevalecientes", generalmente interpretados como los salarios más altos de los sindicatos.)

6. "Préstamos sin intereses a los estados y las municipalidades para propósitos de llevar a cabo trabajos públicos y tomar otro tipo de medidas que aminorarán la miseria general". (Las concesiones federales en ayuda a los estados y municipalidades locales, actualmente totalizan decenas de billones de dólares al año.)

7. "Un sistema de seguro de desempleo". (Parte del sistema de Seguro Social.)

8. "La extensión a lo largo de la nación de agencias de empleo público en cooperación con federaciones de trabajo de las ciudades". (El Servicio de Empleo de los EE.UU. y los servicios afiliados de empleo estatales administran una red de alrededor de 2.500 oficinas locales de empleo.)

9. "Un sistema de seguro de salud y accidente y pensión de ancianos, así como un seguro de desempleo". (Parte del sistema de Seguro Social.)

10. "Acortamiento del día de trabajo" y "Asegurar a cada trabajador un período de descanso no menor a dos días a la semana". (Legislación de salarios y horas legales que requieren pago de horas extra para más de 40 horas de trabajo a la semana.)

11. "Promulgación de una enmienda federal adecuada en contra del trabajo de los niños". (No alcanzada como enmienda, pero su esencia está incorporada en varias actas legislativas.)

12. "Abolición de la explotación brutal de convictos bajo el sistema de contrato y sustitución por una organización cooperativa de industrias en las penitenciarías y talleres para el beneficio de convictos y sus dependientes". (Alcanzado en parte.)

13. "Incremento en la tributación en los niveles altos de ingreso, de los impuestos a las corporaciones y a las herencias, de los réditos a ser usados para pensiones de ancianos y otras formas de seguro social". (En 1928, la tasa impositiva más alta al ingreso personal era 25 por ciento; en 1978, 70 por ciento; en 1928, la tasa impositiva a las corporaciones era 12 por ciento; en 1978, 48 por ciento; en 1928, la tasa de impuesto máxima del estado federal era 20 por ciento; en 1978, 70 por ciento.)

14. "Apropiación por tributación de todo el valor anual de arriendo de toda aquella tierra que se mantenga para especulación". (No ha sido alcanzado en esta forma, pero los impuestos a la propiedad han subido drásticamente.)

Imperialismo Económico

Cordón Tullock*

**Doctor en Derecho. Profesor de Economía y Ciencias Políticas. Profesor Distinguido del Virginia Polytechnic Institute. Presidente de la Asociación de Economistas Norteamericanos del Sur. Ex Presidente de la Public Choice Society, y Miembro del Consejo de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas.*

Imperialismo Económico

Cordón Tullock

"De hecho, la teoría económica de la democracia tal como ha sido desarrollada por Anthony Downs y otros, es muy buen ejemplo de lo que algunas veces he llamado 'imperialismo económico', que es un intento de la economía por cubrir todas las otras ciencias sociales".

Kenneth Boulding*

Si definimos "economía" como "aquello que hacen los economistas", la amplia expansión de ese campo sería uno de los desarrollos intelectuales más interesantes de esta generación. Actualmente, existe un volumen considerable de literatura escrita por economistas y utilizando métodos económicos en el área normalmente descrita como ciencias políticas. Desde la publicación del libro de Von Neumann y Morgenstern, los economistas han estado trabajando en el campo de la estrategia militar. Recientemente este interés se ha diversificado incorporando problemas en el terreno de la diplomacia y las relaciones internacionales. Estos desarrollos se suman al interés económico por problemas de administración y eficiencia en todos los niveles de gobierno. De hecho, aunque supongo que aplicaciones de la economía tales como el análisis de costo-beneficio difícilmente pueden ser consideradas como ajenas a la esfera teórica de los intereses económicos tradicionales, hasta tiempos recientes casi todo el trabajo en

*"Economics as a Moral Science", *American Economic Review*, LIX, N.º1, marzo 1969, 1-12.

dichas materias se había dejado en manos de estudiantes de administración pública, una rama de las ciencias políticas.

Los economistas no sólo están desarrollando investigaciones en "administración pública", ellos han invadido también el campo de la administración de negocios, con el resultado que un número importante de miembros prominentes de la profesión derivan su ingreso de contratos como consultores, más que de su trabajo académico. Para seguir, los economistas están produciendo ahora trabajos sobre criminología, donde, como de costumbre, su enfoque parece poco ortodoxo hasta el punto de llegar a la excentricidad a los ojos de los analistas tradicionales. Después de repetir por generaciones que la economía no podía decir nada sobre la distribución del ingreso, los economistas están ahora trabajando en la economía de la caridad y de la redistribución del ingreso. De alguna forma, en esto se encuentran inventando un campo nuevo y no invadiendo uno ya existente, aunque sospecho que muchos Ph.D. en administración social del bienestar lo negarían. Sin embargo, el reciente aumento del interés económico por la operación de las organizaciones sin fines de lucro, constituye claramente la creación de un campo nuevo y no una invasión imperialista de alguno ya existente.

Pero no hemos terminado. Últimamente, los economistas han dedicado mucha atención a los problemas educacionales. Es verdad que su interés ha estado principalmente limitado a la educación como una forma de inversión, un tema que los educadores normalmente han dejado de lado, pero ahora también están mostrando algún interés en las técnicas de enseñanza, por lo menos en relación a la enseñanza de la economía como materia. También, y recientemente, problemas en la organización de la ciencia han atraído el interés de los economistas. En esto, ellos compiten directamente con solamente unos pocos sociólogos, pero la mayoría de los científicos naturales tienen fuertes opiniones sobre la materia y tienden a enojarse por la tendencia de los economistas a calcular en vez de recurrir a las emociones. Últimamente, los historiadores económicos han producido información en materias tales como el costo para las trece colonias de las restricciones británicas al comercio, que son de gran importancia para la historia estándar, aunque los historiadores no parecen estar conscientes de este hecho. Por último, al menos un economista, yo mismo, se encuentra interesado en aplicaciones económicas en el campo de la biología. Hasta la fecha los biólogos me han ignorado, pero conociendo el impacto de Malthus sobre una generación anterior a ellos, aún tengo esperanzas.

Pero toda esta actividad intelectual, importante como creo que es, ha llamado notablemente poca la atención. Los lectores de este artículo, ciertamente se hayan más interesados en estos nuevos campos de la economía que la gran mayoría de la comunidad académica que no lo leerá, y que incluso dudo conozca parte importante del trabajo que he citado. El economista medio está incluso menos informado. Si pensamos en académicos especializados en los campos ahora invadidos por los economistas, la gran mayoría ni siquiera habrá escuchado alguna vez de este movimiento. Entre aquellos pocos que han tomado conciencia vagamente de esta amenaza a su soberanía disciplinaria, sólo una pequeña proporción conocerá algo del trabajo realizado por los economistas. En la mayoría de los casos, el número de aquellos que se han familiarizado con el nuevo enfoque será aún menor.

¿Por qué esta falta de preocupación por lo que parece ser un importante desarrollo? Una respuesta simple sería que los economistas comprometidos en aplicar sus herramientas a nuevos campos están sencillamente equivocados: que su trabajo está desperdiciado y que no vale la pena estudiarlo. No creo que esto sea así, pero en esta instancia no dedicaré tiempo a refutarlo. Se ha escrito mucho al respecto, y si todo ello no ha logrado convencer que los economistas están desarrollando trabajos importantes fuera del campo tradicional de la economía, es poco probable que yo lo pueda hacer en unas pocas páginas. Existen otras explicaciones además de la posible falta de valor de estos estudios, y a estas otras explicaciones me dedicaré ahora.

El hecho de que sólo una minoría de economistas esté interesado en estas correrías de los economistas fuera de sus campos tradicionales surge principalmente, creo yo, del rápido crecimiento en la especialización dentro de la economía. Sólo una minoría de economistas se encuentra interesado en casi todas las especialidades dentro del área general de la economía. La economía se ha transformado en una materia tan amplia y compleja que un conocimiento detallado de todas sus ramas está más allá de la capacidad intelectual de la mayoría, probablemente de todos, los economistas. El cerebro humano, después de todo, es finito y el aumento sostenido en el conocimiento científico total trae consigo el corolario de que todo ser humano individual debe reducir el porcentaje de ese total que él aprende. Así, se establecieron originalmente las disciplinas, y así ahora se están desarrollando las especialidades y subespecialidades.

Es notable que los economistas que son especialistas en finanzas públicas, estén normalmente interesados en los nuevos

desarrollos que caen en el campo tradicional de la ciencia política. Sencillamente esto sucede porque están obviamente, y estrechamente, relacionados con problemas de finanzas públicas. De igual forma, los economistas interesados en desarrollo económico se hallan normalmente preocupados de la economía de la educación, que está muy relacionada a su subdisciplina en la organización actual de la economía. En la medida que estos campos se desarrollan, parece que sólo una fracción de la profesión económica se interesará en ellos, sencillamente porque sólo una fracción de la profesión económica se interesará por cualquier subdisciplina.

Las razones por las cuales los especialistas académicos en las áreas que están siendo invadidas por los economistas se encuentran relativamente desinformados sobre este desarrollo son, en mi opinión, algo diferentes. En primer lugar, algunos de estos campos, la organización social de la ciencia o las organizaciones sin fines de lucro, no están dentro del ámbito de ninguna disciplina bien definida. Es cierto que algunos pocos sociólogos han desarrollado trabajos en estas áreas generales, pero ellas no constituyen intereses principales para ninguna subdisciplina reconocida de la sociología. El número total de sociólogos interesados en cada campo es pequeño, y la mayoría de ellos tienen otros intereses.

Sin embargo, en áreas tales como la ciencia política, muchos académicos están preocupados con problemas del tipo de los que trata un libro económico como es *Una Teoría Económica de la Democracia*.¹ El hecho que la mayoría de los científicos políticos no lo hayan leído (aunque la situación está cambiando rápidamente) puede mostrarse como otro resultado de la naturaleza finita del cerebro humano. Aprender una disciplina es un proceso de inversión en capital, durante el cual el individuo invierte tiempo, energía y algo de recursos físicos directos para adquirir conocimiento. Si un hombre ha hecho tal inversión, y aparece un libro que intenta trabajar su materia, pero que requiere de un tipo de capital intelectual absolutamente diferente para comprender y evaluar su mensaje, él, comprensiblemente, estará poco dispuesto a leerlo. Para un científico político que ha tenido la preparación tradicional, es un libro extremadamente difícil. No sólo su lectura se le hará difícil, también es probable que lo malinterprete. Esto no sucede porque los economistas sean más brillantes que los científicos políticos; existen libros que estos últimos considerarán fáciles y que presentarán serias dificultades a los economistas. Sin

¹Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York, 1958).

embargo, es cierto que un científico político que deseara familiarizarse con el enfoque económico de sus materias, probablemente encontraría necesario dedicar entre seis meses y un año para adquirir el capital intelectual necesario en la forma de una buena base en economía.

Claramente el científico político no va a hacer esta gran inversión a menos que sienta una seguridad considerable de ser recompensado. De hecho, puede temer que el capital intelectual que ya ha acumulado se haga obsoleto. Bajo estas circunstancias, no nos deberíamos sorprender si los científicos políticos no se precipitan sobre este tipo de inversión especulativa. Por el contrario, deberíamos sorprendernos del interés serio mostrado por muchos de ellos. Sin embargo, la mayoría de los científicos políticos sigue trabajando con sus métodos tradicionales e ignorando los nuevos desarrollos. Con el tiempo, esto probablemente cambiará (los miembros más jóvenes de la profesión son mucho menos conservadores, seguramente porque tienen menos capital acumulado en peligro de obsolescencia), y se seguirá el ejemplo de Vincent Ostrom, William Riker, y L. L. Wade.

Luego, no es sorprendente que la nueva fuerza para aplicar métodos económicos en campos alejados de la economía tradicional haya tenido hasta la fecha un impacto relativamente pequeño sobre el académico medio. Tampoco esto es especialmente desafortunado. Casi por definición los académicos que están trabajando en estas áreas se han autoseleccionado por originalidad e intereses interdisciplinarios. Ellos están construyendo un cuerpo sólido de trabajo que proveerá una base para la expansión futura. Una diseminación gradual del nuevo enfoque, con investigación que respalde sólidamente cada nuevo avance, es más saludable que una súbita novedad basada en descubrimientos preliminares. Podemos anticipar que nuestra influencia crecerá más lentamente que nuestro conocimiento. Como un todo, esto es saludable, aunque algunas veces frustrante.

Sin embargo, las restricciones al desarrollo de los enfoques económicos en otros campos de las ciencias sociales son claramente temporales. Los límites entre las disciplinas son simples tradiciones y se erosionan automáticamente por el paso del tiempo. Podemos esperar confiadamente que en veinte años más los problemas de especialización y conservación del capital intelectual que aún hoy día restringen la influencia de los nuevos métodos, ya no constituirán barreras serias. ¿Cuál será entonces (o cual debería ser) el modelo de las ciencias sociales? Me gustaría dedicar el resto de este ensayo a intentar una respuesta a esta

pregunta. Como hacer profecías es notablemente difícil, no le puedo pedir al lector que dé muchas importancia a mis predicciones sobre el futuro, pero si él considera lo que tengo que decir como una propuesta de reorganización de las ciencias sociales, creo que estará de acuerdo que al menos merece una consideración seria. No sólo se eliminarían algunas barreras artificiales entre disciplinas estrechamente relacionadas, sino que se proveería de un contexto para la especialización que debería hacer más fácil la cooperación entre los campos, y menos sujeta que en el presente a celos disciplinarios.

Déjenme comenzar mi propuesta para el futuro con un breve repaso del pasado. La Ilustración fue, en mi opinión, uno de los puntos altos en el desarrollo intelectual humano. En la última parte de esos tranquilos días, la economía fue fundada por dos amigos, David Hume y Adam Smith. Aunque podemos ver claramente en sus trabajos los orígenes de la economía científica, especialmente, por supuesto, en *La Riqueza de las Naciones*, de Smith, no parece que ellos sintieran que la distinción entre la economía y el resto de los estudios sociales fuese de gran importancia. Después de todo, *La Riqueza de las Naciones*, contiene capítulos sobre asuntos militares, administración de justicia, obras públicas y educación.²

También Hume discute normalmente de economía y política en una forma que nosotros asociamos generalmente con la economía.

Luego, con Hume y Smith, vemos un enfoque "económico" a una parte importante del comportamiento social. Ellos llamaron a su disciplina "economía política", y ciertamente la pensaron tan política como económica. Sucedió, por supuesto, que era más fácil analizar la economía (en el sentido moderno) que la política con esas herramientas y ellos hicieron más progresos por ese lado, pero probablemente habrían estado sorprendidos y disgustados si se les dijera que su trabajo, por cerca de 200 años, sería visto como la base de la economía, permaneciendo casi ignorado por académicos en otras áreas tales como el estudio de la política. Probablemente es la influencia de David Ricardo la que llevó a la reducción en el rango del área estudiada con los métodos de Smith y Hume hacia lo que ahora llamamos economía. Sin embargo, brillante como lo fue sin duda alguna Ricardo,

² Edición Modern Library, pp. 653-674. Todos estos temas se discuten bajo el título general "De Los Gastos Del Soberano Del 'Commonwealth' ", aunque el texto va mucho más allá de lo que éste título indica.

no existe razón inherente para que sus gustos en los campos que él deseaba estudiar debieran moldear la estructura presente de las disciplinas. Las diferencias entre la política y la economía son reales, pero son también fácilmente superables, como lo testifica la cantidad de economistas que han escrito en ciencias políticas.

Para un principio de organización más fundamental de las ciencias sociales, volvamos a una distinción que Hume y Smith pensaron vital: la diferencia entre "razón" y "pasiones". Supongo que no está en duda que Hume pensaba en esta distinción como importante, pero merece aún más énfasis. Para Hume, el rol de la razón era simplemente el de sirviente de las pasiones. Poniendo el mismo pensamiento en términos modernos, tenemos un conjunto de preferencias, y utilizamos nuestras capacidades intelectuales para el propósito de lograr la mayor cantidad posible de las cosas deseadas. Así, el "modelo racional" trataba de los medios que el hombre adoptaría para alcanzar objetivos determinados por medios no racionales. Por otra parte, Smith escribió dos libros, no uno. Pienso que *La Riqueza de las Naciones* puede verse como un desarrollo del papel de la razón-esclava en la sociedad, especialmente en aquella parte de la acción social que llamamos economía; y el otro, *La Teoría de los Sentimientos Morales*, un esfuerzo para explicar por qué los seres humanos tienen algunas de estas "pasiones". No se debe olvidar que fue *La Teoría de los Sentimientos Morales* la que originalmente elevó la reputación de Smith, y garantizó que *La Riqueza de las Naciones* recibiera atención seria.

Déjenme plantear la distinción entre la razón y las pasiones en una forma más moderna. Cualquier individuo tiene un conjunto de preferencias. Podemos igualar esta estructura de preferencias a las "pasiones" de Hume. El individuo, intentando satisfacer el máximo de sus preferencias, hace uso de sus facultades racionales y realiza elecciones de diversos tipos entre las alternativas disponibles para él. Tradicionalmente, el estudio de estas elecciones y su interacción con las elecciones de otros individuos dentro de la esfera que llamamos economía, ha sido el campo básico estudiado por aquellos miembros de la comunidad académica llamados economistas. Lo que ha sucedido en los últimos años es que los economistas han comenzado a estudiar tales elecciones y su interacción con las elecciones de otros individuos en áreas que no son tradicionalmente económicas. Afortunadamente, es posible aplicar en estas áreas una parte importante del aparato analítico ya desarrollado por la economía, pero también se necesita una buena cantidad de invención nue-

va. Además, como lo ha demostrado este libro, gran parte del trabajo en al menos una de estas nuevas ramas, decisiones públicas o teoría de la decisión gubernamental, es aplicable a áreas que, creo, habrían sido llamadas previamente una subsección de la economía, las finanzas públicas.

En general los economistas han estado relativamente poco interesados en las preferencias que los individuos tienen. Ellos suponen las preferencias y luego deducen cuál es el resultado, pero no prestan mucha atención a la investigación de esas preferencias. Tradicionalmente, un economista les dirá que ese es un problema para los sociólogos antes que para los economistas. Sin embargo, en la práctica, no es sólo el problema del psicólogo, en gran medida ha sido el problema del sociólogo y del cientista político del comportamiento. Una gran parte de la investigación de los sociólogos, estudiosos del comportamiento, y científicos políticos, se refiere al tipo de persona que es capaz de involucrarse en alguna actividad particular. Esto puede pensarse como un esfuerzo para determinar qué personas tienen ciertos grupos de gustos y preferencias. El economista, por ejemplo, preguntando por qué las personas son abogados o recolectores de basura, señalará que existe un retorno positivo en dichas actividades y afirmará que personas con un grado aceptable de talento entrarán en dichos campos hasta que los retornos del esfuerzo en trabajo invertido sean equivalentes a aquél en otros campos, para personas con la misma cantidad de talento.³ Probablemente, añadirá que los individuos pueden tener gustos particulares por algunas actividades particulares, y que será más probable encontrarlos en esas actividades y no en otras por las que tienen una antipatía personal. El sociólogo, analizando el mismo problema, lo llevará hasta preguntarse qué tipo especial de persona es apta para ser abogado o recolector de basura. Por ejemplo, puede determinar que los abogados son más brillantes, probablemente vienen de ambientes de clase alta, probablemente son más dedicados al estudio, etc., que los recolectores de basura.

Tradicionalmente, estos dos enfoques del mismo problema han llevado a un considerable conflicto. Esto es poco afortunado ya que los dos enfoques son perfectamente consistentes. Simplemente buscan o pretenden objetivos distintos. El examen del resultado de las preferencias que los economistas han desarrollado, permite formular proposiciones sobre el mundo real mucho

³ Con un gran número de factores que modifican lo anterior, pero que no necesitan ser discutidos aquí.

más elaboradas, precisas, y comprobables, que aquellas producto del análisis de las preferencias por parte de los otros científicos sociales. Las razones para este mayor avance de la economía son probablemente su mayor edad y su mayor desarrollo, y también probablemente que trabaja con problemas algo más fáciles. En el estado actual del conocimiento de psicología, determinar por qué la gente tiene algún conjunto particular de preferencias es un problema extremadamente difícil, y es aún extremadamente difícil encontrar qué preferencias tienen, salvo que las "revelen" mediante algún tipo de interacción que el economista estudiará lógicamente.

Como el lector sin duda ya habrá deducido, mi propuesta para la organización futura de las ciencias sociales, es que ellas sean divididas en dos grandes campos, las ciencias de la elección y las ciencias de las preferencias. Esencialmente, las ciencias de la elección serían una consecuencia de la economía, y estarían dedicadas a determinar el resultado posible de la interacción de los individuos que intentan maximizar sus funciones de preferencia en una sociedad donde no es posible que todos tengan todo lo que desean. No se confinaría a lo que se conoce tradicionalmente como economía, sino que podría tratar con cualquier institución. Sin duda, se desarrollarían rápidamente subdisciplinas dentro del área principal, debido a la naturaleza finita de la mente humana. No obstante, se reconocería que estas subdisciplinas se definirían solamente por la estructura institucional particular con que estuviesen trabajando, y no por una diferencia de enfoque o método.

Por otra parte, estarían las ciencias de las preferencias, gustos o pasiones. Ellas se dedicarían al intento de determinar cuáles son las preferencias de distintos grupos en la sociedad, a examinar las preferencias en la sociedad y, quizás lo que es más importante entre todas estas cosas, a buscar los factores que dan forma a las preferencias.

Con esta división del trabajo entre dos áreas generales, parecería que tendríamos una base de cooperación antes que de conflicto. Actualmente, la mayoría de los economistas tienden a mirar a los sociólogos y científicos políticos como "indeseables". Examinan sus métodos y señalan, con algo de verdad, que no tienen nada en la forma de teorías elaboradas y que, generalmente, su investigación empírica es un esfuerzo por encontrar evidencia específica y no un esfuerzo por validar una teoría general.

Para plantear el asunto en forma recíproca, este sentimiento por parte de los economistas, es completamente compartido, pero

en su contra, por los sociólogos, científicos políticos, etc. Uno de los principales puntos que señalan una y otra, y otra vez, es que el hombre no es racional, y por lo tanto el supuesto de los economistas en cuanto a que lo es, resulta falso. En discusiones con personas que piensan así, siempre he encontrado que ellos definen racional en una forma que no es característica al economista. Ellos tienen como su idea del hombre racional, a una persona que está perfectamente informada, de sangre fría, con visiones de largo plazo, calculador en sus decisiones, y con objetivos invariables y egoístas. Sin que se necesite decirlo, con esta visión de la palabra racional, es fácil demostrar que el hombre no es racional. No obstante, la gente con la que he hablado y que propone esta visión, en general no acepta mis seguridades con respecto a que yo no pienso que la gente sea racional según este último significado, lo que es índice de fuerzas o motivos más profundos. Cuando intento presentar el significado de la racionalidad para los economistas, y señalar que éste se encuentra razonablemente inmune a la crítica de que los hombres no son racionales, normalmente encuentro una falta de disposición de su parte para admitir que sea legítimo tal uso de la palabra racional, o que yo puedo justificar "modelos racionales" de la economía, argumentando que la palabra racional significa para mí algo diferente de lo que significa para el sociólogo, etc.

Me parece que gran parte de este enfrentamiento proviene del hecho que los límites de las dos disciplinas no están ubicados en forma tal de facilitar la actividad cooperativa. En general, si un economista y un sociólogo, digamos, enfrentan el mismo problema, cada uno encontrará que la investigación del otro lo es de muy poco valor, y mirará al otro como un oponente. Provenientes de contextos intelectuales diferentes, ellos también encuentran gran dificultad en comprenderse uno a otro. Una división explícita del trabajo según la cual el economista considere las consecuencias de la acción humana en cuanto a las elecciones entre esfuerzos para maximizar sus preferencias, y el psicólogo, sociólogo, y estudioso del comportamiento, estudie dichas preferencias en sí mismas, permitiría una relajación de la tensión actual en las ciencias sociales. Por supuesto, existen algunas diferencias. Por necesidad, los economistas deben tener algunas ideas, aunque sean primitivas, con respecto a las preferencias que tienen las personas, ya que esto es necesario para comprobar sus teorías. Por otra parte, el científico político y el sociólogo, tienen algunas teorías algo primitivas acerca del efecto de distintas elecciones individuales sobre la interacción social. Sin embargo, me parece que

una división explícita del área en estos términos significaría un avance con respecto a la situación actual. Requeriría relativamente pocos cambios en las cosas que están haciendo actualmente distintas personas en diferentes partes de las ciencias sociales.

Hablando como un hombre que durante los años ha tendido gradualmente a ser un economista, me gustaría sugerir aquí algunas suaves reorientaciones en la investigación que ahora desarrollan cientistas sociales que no son economistas. Como el principal punto de esta reorientación no es mejorar la naturaleza de esta investigación en sí misma, sino hacerla más útil para los economistas según la división del trabajo que he sugerido, puede resultar que los no economistas se sientan agraviados por el consejo. Sin embargo, y como se verá, éste no reduce el campo o la importancia del trabajo de los no economistas.

Déjenme comenzar señalando brevemente hacia un tipo de teoría general que subyace gran parte del trabajo no económico en las ciencias sociales. No puedo hacer mejor que citar a John Harsanyi, "El supuesto implícito ha sido generalmente que todas las cosas buenas llegan juntas, todos los factores deseables tienen una correlación positiva con otros. Una mayor participación popular, sólo puede hacer al sistema político más democrático en todos los sentidos; una mayor democracia sólo puede aumentar la tasa de desarrollo económico; más libertad y una mayor permisividad para los niños, sólo puede mejorar su progreso académico, etc.

"Llamaremos a este supuesto implícito la 'falacia de la correlación positiva'; ha sido uno de los principales obstáculos para que los cientistas sociales piensen claramente, y probablemente es responsable de una gran proporción de las malas recomendaciones de política que hemos hecho".⁴

Que esta crítica está al menos en parte, bien fundada, creo que sería difícil de negar. Pero, me parece que los cientistas políticos, sociólogos, y sicólogos no están totalmente equivocados al tomar esta actitud, si suponemos que ellos están intentando reconstruir las estructuras de preferencia de las personas. Si observamos el típico artículo "conductista" en una revista de ciencias políticas o sociología, nos encontraremos con que implica preguntas tales como qué tipo de persona es apta para estar en algún trabajo, o qué preferencias aparentemente tienen las personas en algunas ocupaciones. En ambos casos, esto es una materia

⁴ "Rational Choice Models of Political Behavior vs. Functionalist and Conformist Theories", *World Politics*, julio 1969, pág. 537-38.

que los economistas llamarían gustos, aunque no estoy del todo seguro que el dentista político y el sociólogo lo reconocerían bajo ese título. Sucede que, hasta donde nuestro mejor conocimiento actual nos puede llevar, no existe razón intrínseca por la cual un individuo que tiene gustos por una cosa "buena" bajo la especificación de algún sistema particular de valores, no puede tener gustos por otras cosas "buenas", tal como estén especificados por el mismo sistema de valores. En muchas formas, el propósito de la educación es producir gente cuyos valores sean "buenos" en términos del sistema general de valores apropiado.

Así, es muy común que, si miramos a individuos que han sido enseñados en cualquier sociedad determinada, "todas las cosas buenas llegan juntas". Ellos serán adoctrinados en los valores de esa sociedad. Por lo tanto, existirá correlación entre el grado en el cual ellos aceptan los valores con los cuales han sido adoctrinados en un campo, y el grado en que los acepten en otro. Más aún, bastante actividad de la gente interesada en política se dirige a un intento de adoctrinar a las personas con un conjunto particular de valores y, en general, esto se hace de una forma que nuevamente produce este tipo de correlación.

Mirándolo desde el punto de vista del economista, podemos decir que no existe un conflicto específico, al menos hasta donde alcanza nuestro actual conocimiento, entre una persona que tiene un "buen" conjunto de preferencias en un área y otro "buen" conjunto de preferencias en un área distinta. La educación de un individuo produce un conjunto de preferencias, y manifestar una preferencia por A en un área y por B en otra área es, como un todo, tan fácil como manifestar un conjunto de preferencias por A en un área y por A en otra área.

Así, la "falacia de la correlación positiva" del estudioso del comportamiento no es, si sólo estamos pensando en preferencias, necesariamente una falacia. Sólo cuando observamos las recomendaciones de política y las interacciones, encontramos que es una falacia. En algunas áreas ni siquiera en ese caso es una falacia. En general, si tenemos algo que es deseable de todas maneras, esto es, cumple con todos los requisitos de todos los individuos, lo llevaremos a cabo rápidamente. Es sólo el hecho que normalmente hemos ya agotado todas las posibilidades *fáciles* para movimientos cuasi-Paretianos de ese tipo, lo que lleva a la "escasez" de recursos que estudia la economía. Ningún economista negaría que, *si existiera* una correlación positiva entre todas las cosas buenas, nos deberíamos mover a lo largo de ese rumbo. Lo que nosotros, de hecho, decimos, es que ya hemos alcanzado el fin de

los cambios posibles que tienen este resultado favorable, y que debemos ahora tomar y elegir entre cursos de acción posible que tengan tanto ventajas como desventajas. Para poner el asunto en forma diferente, debemos elegir entre políticas que algunas personas favorecen y otras no.

Así, bien puede existir una "correlación positiva" teórica entre preferencias y gustos. Es entre las interacciones del mundo real que el supuesto de esta correlación positiva lleva a resultados falaces. Una "mayor democratización" *puede* "aumentar la tasa de desarrollo económico", pero el hecho que ambas sean deseables, en ciertos sistemas de valores, no es pertinente para discutir si aumentarán al desarrollo o no. Si sucede que estas dos características deseables no están interrelacionadas en forma tal que uno puede aumentar la tasa de crecimiento aumentando la tasa de democracia, deberemos hacer elecciones entre las cosas que deseamos. Esta es una situación característica para la investigación económica. Una gran parte de la discusión no económica sobre estos problemas ha excluido esencialmente este tipo de problema, llevando el supuesto de "correlación positiva" desde el área de los gustos al área de la interacción.

Después de haber criticado a los no economistas, considero justo que cierre este ensayo ofreciendo una crítica algo similar de los mismos economistas. Existen teorías puras de la interacción humana que calzarían cualquier conjunto posible de gustos humanos. Estas teorías son, por supuesto, no comprobables mediante medios operacionales, ya que cualquier resultado concebible en el mundo real podría ser explicado por algún gusto particular. Para hacer comprobables sus teorías, los economistas implícitamente, no siempre explícitamente, *hacen* supuestos con respecto a los gustos que tienen las personas. Estos supuestos, que yo llamo la hipótesis del 'egoísta en 90 por ciento', toman normalmente la forma de suponer que la gente bajo estudio tiene un conjunto de deseos por su propio bienestar personal que es más bien similar al del mismo economista, aunque no idéntico. Más aún, ellos rara vez se especifican en detalle.

Este conjunto de supuestos, algo primitivos con respecto al comportamiento humano, que está implícito en la comprobación empírica de la teoría económica, funciona bastante bien en la práctica porque el economista no piensa que él puede especificar exactamente los gustos del grupo de personas bajo observación. Piensa que su supuesto es, a lo más, una aproximación razonable de esos gustos. Así, la desviación entre los gustos de los individuos y los gustos que el economista les asigna, se transforma en

una variable aleatoria en la rutina estadística, y se trata de la forma normal en que se elimina el ruido en la estadística.

El producto final es un mecanismo que comprueba la teoría económica y que funciona bastante bien. Sin embargo, se debe estar consciente que funciona menos bien de lo que haría una visión más específica y precisa de las preferencias humanas. Los economistas han ignorado siempre este problema, y me parece que éste es un defecto real de la teoría económica actual. No propongo que los economistas comiencen a investigar las preferencias humanas, sino que reconozcan que éste es un problema para personas en otra área de las ciencias sociales y que le presten atención a los descubrimientos en ese campo. No parece posible que se vayan a realizar grandes progresos en la "ciencia de los gustos" durante el futuro próximo, simplemente porque me parece que éstas son áreas extremadamente difíciles; pero son también áreas que traerán consigo una extensión en las investigaciones.

El lector puede no considerar conveniente mi propuesta de reorganización de las ciencias sociales. Con certeza, difícilmente considerará como probable mi profecía que eso pueda suceder en los próximos veinte años. Sin embargo, creo que deberá admitir que la reorientación propuesta haría poca diferencia en la investigación actual que está siendo desarrollada por personas en las dos diferentes y grandes divisiones que he especificado. Se producirán pequeños cambios en lo que estudian y en sus métodos de estudio, y existirá la posibilidad de cooperación y comprensión entre ellos, en reemplazo del antagonismo actual y la guerra interdisciplinaria. En cierto sentido, mi propuesta es que las otras ciencias sociales acepten la fuerte expansión reciente de la economía. Que reconozcan que los objetivos de la investigación económica son básicamente diferentes a los objetivos de los investigadores ahora en esos campos. A su vez, sugiero que los economistas den la bienvenida a los sociólogos, sicólogos, etc., que están intentando determinar la naturaleza de las preferencias humanas en el área económica y política. Que el efecto neto de esto sea una expansión de la profesión económica o una expansión de las disciplinas no económicas, es algo que ahora no puedo decir. Más aún, aunque esto es importante en términos de nuestras ambiciones personales por ser miembros de disciplinas en rápido crecimiento no tiene significancia para el progreso de la ciencia.

De las Preferencias Privadas a Una Filosofía del Sector Público

James Buchanan*

**Profesor y Director General del Center for the Study of Public Choice, Virginia Polytechnic Institute. Doctor en Economía, Universidad de Chicago. Ha sido profesor en las Universidades de Miami, Virginia y de California (Los Angeles). Autor de más de diez libros y numerosos artículos.*

De las preferencias privadas a una filosofía del sector público

James Buchanan

Las políticas de gobierno surgen de una estructura institucional altamente compleja e intrincada, formada por hombres y mujeres comunes, muy poco diferentes al resto de nosotros.

I. La Teoría Económica de la Política

¿Por qué llamamos a nuestra subdisciplina la teoría "económica" de la política? ¿Qué hay en ella que sea peculiarmente "económico"? Para situarnos en la senda correcta, creo que podemos volvernos hacia Duncan Black. Black inicia su trabajo estableciendo, en forma muy simple, que para su análisis un individuo no es más que un conjunto de preferencias, una función de utilidad, como nosotros la llamamos. Una vez que se acepta esta definición, aparentemente inocente, de un individuo, usted está realmente atrapado. Si quiere afirmar que los individuos tienen preferencias *similares*, está en una posición en que debe, forzosamente, explicar por qué; y si usted no puede pensar en una buena razón para que ello deba ser así, debe admitir que las preferencias pueden *diferir a través* de las personas.

A partir de estos principios inocentes, la teoría económica de la política emerge como algo natural. La teoría es "económica" en el sentido que, como en la teoría económica tradicional, su base analítica son los *individuos*, no entidades colectivas, ni sociedades, ni comunidades, ni estados. La base analítica son personas que viven, eligen y economizan. Si se permite que estas personas tengan *diferentes* preferencias y si aceptamos también que algunos aspectos de la vida son inherentemente colectivos o sociales en lugar de puramente privados, el problema central de las decisiones públicas salta ante usted de golpe. ¿Cómo serán reconciliadas las diferentes preferencias individuales para lograr resultados

que, por definición, deben ser compartidos por todos los miembros de la comunidad? La pregunta positiva es: ¿Cómo *son* reconciliadas las diferencias bajo las instituciones políticas que observamos? Esta pregunta se acompaña por una normativa: ¿Cómo *debieran* reconciliarse las diferencias entre los individuos en resultados deseados?

Aun a este nivel más elemental, debemos examinar el propósito de la colectividad. A menudo he contrastado el enfoque "económico" de la política con lo que he llamado el enfoque "juicio de la verdad". Los individuos pueden diferir en sus juicios sobre los que es "verdadero" y lo que no lo es, y es posible que, ocasionalmente, podamos desear la formación de instituciones que esencialmente recolecten o registren las opiniones de varias personas para llegar a una buena estimación de lo que es "verdadero" o "correcto". El mejor ejemplo que se nos puede ocurrir es el de un jurado. El acusado es culpable o no, y nosotros utilizamos el jurado para determinar cuál de estas opiniones es "verdadera". Pero para asuntos de política ordinaria, la cuestión *no* es sobre la veracidad o falsedad de las alternativas. El problema es reducir las diferencias individuales o preferencias a resultados, y sería engañoso llamar a éstos verdaderos o falsos.

Podemos volver al paralelo con la teoría económica estándar. Un resultado emerge de un proceso de intercambio, de compromiso, de ajuste mutuo entre varias personas, cada una de las cuales tiene sus propias preferencias respecto a las alternativas. Aún más, la satisfacción de estas preferencias privadas ofrece en primer lugar la *raison d'être* para la acción colectiva. Los miembros de una congregación deciden, de algún modo, que la iglesia será pintada de azul en vez de verde, pero no es apropiado hablar de algunos de estos colores como si fuera el "verdadero". Los miembros de una junta escolar deciden contratar a la señora Pérez y no al señor Gómez, pero nosotros difícilmente podemos decir que el candidato exitoso encarna la "verdad".

La paradoja de la votación

Déjenme retornar a los esfuerzos iniciales de Duncan Black, enfrentado al problema central. El lugar de partida natural para Black fueron los comités ordinarios que se usan para gobernar muchos tipos de actividades colectivas. En esto, Black estuvo probablemente influenciado por su propia participación en el engranaje utilizado para tomar decisiones universitarias, al igual que Lewis Carrol ha sido influenciado por su propia participación

en el comité gobernante de la Iglesia de Cristo en Oxford. Y es por medio de Duncan Black que sabemos que la reivindicación para el Reino Unido de las primeras ideas en la teoría de la votación en su mayor parte se apoyan en Lewis Carrol, quien se unió al noble francés, Condorcet, para transformarse en las dos figuras más importantes en la "historia de la doctrina", antes de la mitad de este siglo.

¿Cómo llegan a decisiones los comités cuando el acuerdo entre todos los miembros es imposible? La simple observación sugirió la importancia de analizar la votación de mayoría simple en términos formales. Cuando Black llevó a cabo este análisis, estuvo, creo, algo desilusionado, aunque no sorprendido, al encontrar que puede no existir moción o propuesta (a candidato) de entre un conjunto fijo de posibilidades que derrote a todas las demás en una serie de pruebas de mayoría de uno contra uno. Puede no existir una moción de mayoría. Si éste es el caso, la votación de mayoría simple producirá un ciclo de rotación continua entre un subgrupo o subconjunto de las alternativas disponibles. El resultado colectivo dependerá del punto en que se detenga la votación, el que a su vez dependerá de la manipulación de la agenda, como asimismo de las reglas de orden. El miembro del comité que pueda asegurar que su moción o reforma preferida sea votada justo antes de la clausura, a menudo gana el juego estratégico que siempre se plantea con las reglas de mayoría (es interesante, aun hoy en día, observar las reacciones de los miembros de un comité cuando un economista de decisiones públicas establece que el resultado de una deliberación bien puede depender de las reglas de votación adoptadas). La "paradoja de la votación" se convierte en uno de los ingredientes principales de cualquier discurso sobre decisiones públicas.

La "paradoja de la elección social (colectiva)" de Arrow

Sólo poco tiempo después de los primeros esfuerzos de Black, Kenneth Arrow (ganador del Premio Nobel en Economía) hizo frente a un problema algo distinto y más general, aunque llegó a la misma conclusión. Arrow trató de construir lo que algunos economistas llaman una "función de bienestar social" destinada a ser útil para guiar a la autoridad planificadora de una sociedad. Intentó hacerlo amalgamando la información sobre las distintas preferencias de los miembros individuales, y estaba dispuesto a suponer que las preferencias individuales exhiben las propiedades estándar requeridas en las personas que hacen elecciones ordina-

rias de mercado. Para su sorpresa, Arrow encontró que tal "función de bienestar social" no podía ser construida; el objetivo era una imposibilidad lógica, dada la satisfacción de ciertas condiciones laterales razonables. La paradoja de la votación pasó a ser la paradoja más seria y general de la elección colectiva o social.

Quizás es injusto para ambos, pero creo que Duncan Black habría sido más feliz si hubiera podido descubrir que las reglas de votación de mayoría producen resultados consistentes, y que Kenneth Arrow habría estado más contento si hubiese sido capaz de demostrar que podía construirse la función de bienestar social. Black estaba, y según mi conocimiento permanece, consagrado al gobierno por regla de mayoría; Arrow era, y según mi conocimiento sigue siendo, un defensor de la planificación social. Black comenzó inmediatamente a buscar el conjunto de condiciones que deben cumplir las preferencias para que la votación por mayoría se muestre consistente. Se le ocurrió la idea de "unimodalidad", que significa que si todas las preferencias individuales sobre las alternativas pueden ser ordenadas a lo largo de una sola dimensión, de forma tal que exista una sola moda para cada votante, existirá una sola moción o propuesta mayoritaria (o candidato). Esta alternativa será aquella que sea la más preferida por el votante medio, dentro del conjunto de propuestas disponible. En esta situación, la votación de mayoría produce un resultado definitivo, y satisface a los votantes que están en el medio más que a los votantes de alguno de los extremos. Por ejemplo, si quienes votan sobre presupuestos escolares pueden ser divididos, en general, en tres grupos de tamaño comparable —grandes gastadores, gastadores medios y poco gastadores—, los gastadores medios tendrán el control bajo la votación de mayoría ordinaria, siempre que los muy gastadores ni los poco gastadores consideren el gasto medio como la peor alternativa entre las tres. Los teóricos formales de la elección colectiva o social, horrorizados con el teorema de imposibilidad de Arrow, siguen tratando de examinar las restricciones sobre las preferencias individuales que se requerirían para generar ordenamientos sociales consistentes.

II. La Teoría de las Constituciones

En este punto de mi resumen debo introducir los orígenes de mi propio interés en decisiones públicas, y mi propia contribución, junto con aquellas de mi colega, Gordon Tullock. Tal como Duncan Black, llegué a las decisiones públicas por mi frustración intelectual con la teoría ortodoxa de finanzas públicas pre-Segun-

da Guerra Mundial, al menos tal como la aprendí en los trabajos en inglés de economistas tales como A. C. Pigou y Hugh Dalton en el Reino Unido, y Harold Groves y Henry Simón en EE.UU. Para mí no tenía sentido analizar los impuestos y los gastos públicos independientemente de algunas consideraciones del proceso político a través del cual se toman las decisiones sobre estos dos lados de la cuenta fiscal. *La teoría de las finanzas públicas no puede estar totalmente separada de una teoría de la política.*

En el camino a esta crítica básica de la ortodoxia, fui enormemente influenciado por Wicksell, por una parte, y por algunos de los teóricos italianos, por otra. Uno de mis primeros artículos publicados,¹ en 1949, básicamente fue una súplica por una metodología mejor. Mi reacción inicial al teorema de imposibilidad de Arrow no fue de asombro. Dado que los resultados políticos surgen de un proceso en el cual participan muchas personas y no de alguna misteriosa mente de grupo, ¿por qué habría alguien de esperar que las "funciones de bienestar social" fueran consistentes internamente? En realidad, como argumenté en mi trabajo de 1959 sobre Arrow,² me parecía que, si las preferencias individuales son tales como para generar un ciclo, entonces tal ciclo, o tal inconsistencia, será preferida a la consistencia, dado que esta última llevaría a la imposición de la voluntad de algunos miembros del grupo sobre los otros.

Decisiones públicas: enfoque positivo

La próxima etapa en mi secuencia lógica llegó cuando Gordon Tullock y yo empezamos a analizar cómo pueden operar realmente las reglas de mayoría —lo que Dennis Mueller ha llamado 'enfoque positivo de las decisiones públicas'. Tullock desarrolló su ahora clásico artículo de 1959 sobre la votación de mayoría y el intercambio mutuo de votos ("logrolling"), en el cual demostró que una secuencia de votaciones de mayoría sobre los proyectos de gasto financiados con la recaudación de impuestos generales podría sobreextender el presupuesto y podría, en realidad, hacer que todos estuvieran peor de lo que estarían sin acción

¹ Este artículo, junto con varios otros anteriores, incluyendo mi ensayo sobre los escritores italianos, está reimpresso en mi libro *Fiscal Theory and Political Economy*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1960.

² Comprendido también en el libro citado *ibíd.*

colectiva.³ El ejemplo de Tullock era el gasto en muchos proyectos de caminos separados, todos los cuales son financiados con la recaudación de un impuesto general, pero la misma lógica puede extenderse a cualquier situación donde haya muchos electores que influyan independientemente sobre los patrones presupuestarios. Llegamos a la idea que el dominio ideológico aparente de la regla de mayoría debe ser examinado más detenidamente. Esto, a su vez, requiere que examinemos las alternativas a la regla de mayoría, y que empecemos a construir una "teoría económica de la constitución política", de lo cual nació *The Calculus of Consent* en 1962. Este libro ha logrado cierto grado de éxito, lo que ha sido una gran satisfacción para nosotros. Usamos los supuestos económicos comunes sobre el comportamiento maximizador de utilidad de los individuos, y tratamos de explicar por qué las reglas específicas para tomar decisiones deben emerger de un nivel de deliberación constitucional. Para desarrollar esta explicación, necesitamos algunos medios o recursos que nos permitirían pasar el propio interés individual a algo que podría tomar el lugar de "interés público". A menos que pudiéramos localizar tal recurso, nos habríamos quedado en los modelos políticos de suma cero, donde cualquier ganancia es compensada con pérdidas. Superamos este problema observando cómo se establecen las reglas para juegos comunes de salón *antes* que se conozca la repartición de las cartas. La incertidumbre sobre dónde estará nuestro interés en una secuencia de rondas de juego llevará a la persona racional, por su propio interés, a preferir reglas, o arreglos, o constituciones que parezcan "justas", no importando cuál será la posición que pueda ocupar finalmente. Usted conocerá, por supuesto, la afinidad entre este enfoque que usamos Tullock y yo en *The Calculus of Consent* y el desarrollo en términos mucho más generales por John Rawls en su tratado monumental, *A Theory of Justice* (1971). Rawls ha discutido su idea central de "justicia como imparcialidad" (justice as fairness) en varios artículos publicados en la década del 50; y mientras que nuestro enfoque surgió, creemos, en forma independiente a partir de nuestro intento inicial de buscar un criterio para reglas preferidas, no discutimos la fuente de las ideas. Realmente, las ideas básicas en la noción de "justicia como imparcialidad" pueden ser encontradas también en el trabajo de otros estudiosos anteriores a los primeros artículos de Rawls.

Nuestro libro fue una mezcla de análisis positivo de las reglas

³ Gordon Tullock, "Problems of Majority Voting" *Journal of Political Economy*, vol. 67, diciembre de 1959, págs. 571-79.

de decisión alternativas y una defensa normativa de ciertas instituciones políticas norteamericanas que deben sus orígenes a los Padres Fundadores, y a James Madison en particular. Consideramos que nuestro análisis "explicó" características de la herencia política norteamericana, lo que no parece capaz de hacer la ciencia política ortodoxa. Explícita y deliberadamente, defendimos los límites constitucionales sobre la votación mayoritaria. En un sentido algo más fundamental, defendimos la existencia de restricciones constitucionales *per se*; justificamos los límites al ejercicio de la democracia mayoritaria. En este aspecto, yo argumentaría que la historia política norteamericana ha sido "superior" a la británica, donde ni en teoría ni en la práctica se han impuesto restricciones al ejercicio de las mayorías parlamentarias o legislativas comparables a aquellas que existen en Norteamérica. Por ejemplo, sería difícil concebir en un ciclo norteamericano de nacionalización, desnacionalización y renacionalización de una industria básica, solamente por el cambio de la mayoría legislativa entre los partidos.

III. La Oferta de Bienes Públicos

Ahora quiero llevar algunas de las primeras contribuciones de decisiones públicas a una perspectiva metodológica. El trabajo primitivo de Black sobre los comités, la búsqueda de una función de bienestar social por parte de Arrow, nuestro propio trabajo sobre la teoría económica de las constituciones, la derivación de estos trabajos en aplicaciones tales como los modelos del votante medio, todos estos esfuerzos fueron lo que ahora podríamos llamar 'determinados por la demanda'. Con esto me refiero a que el foco de atención estaba en la forma por la cual las preferencias individuales podrían ser amalgamadas para generar resultados colectivos.

En estos trabajos casi no se prestaba atención al comportamiento maximizador de utilidad de aquellos que, se podría decir, actuaban en el lado de la *oferta* de bienes y servicios públicos demandados por los votantes contribuyentes. En los primeros modelos de decisiones públicas, que he discutido hasta aquí, no había teoría alguna de la oferta de bienes públicos.

Orígenes del análisis de la oferta de bienes públicos

Para descubrir los orígenes de los modelos de oferta, debemos volver a algunos de los estudiosos italianos, quienes desarro-

liaron, en forma bastante explícita, modelos de los trabajos del estado-como-monopolio, analizado como si estuviera separado y aparte de la ciudadanía, con sus propios intereses específicos. En esto, Maquiavelo es, por supuesto, la fuente clásica de ideas, pero es importante también la discusión de Vilfredo Pareto y Gaetano Mosca sobre las clases gobernantes, junto con las aplicaciones al sector fiscal por parte de los teóricos de las finanzas públicas, tales como Antonio de Viti De Marco, Amilcare Puviani y Mauro Fasiani, todos los cuales merecen mención en cualquier nómina.

De estos escritores, e independientemente de ellos, podemos trazar el desarrollo de ideas rudimentarias a través de Joseph Schumpeter y de ahí a Anthony Downs, quien en su libro de 1957, *An Economic Theory of Democracy*, analizó los partidos políticos como análogos a firmas maximizadoras de beneficios. Los partidos, dijo Downs, se forman para maximizar votos, y trató de explicar aspectos de la realidad política observada en términos de sus modelos de maximización de votos. Quizás el teorema más importante que emerge aquí se refiere a la tendencia de los partidos para establecer sus posiciones cerca uno de los otros en una competencia de dos partidos, y cerca del centro del espectro ideológico o de los temas. William Riker (de la Universidad de Rochester), en un importante libro en 1952, desafió el supuesto de maximización de votos de Downs, y argumentó en forma convincente que los partidos buscan no la maximización de votos, sino sólo los votos suficientes para asegurar una coalición que gane con el mínimo.

El énfasis primario de Downs estaba en los partidos políticos, no en el comportamiento del político o del burócrata. Este vacío en los primeros análisis del lado de la oferta fue llenado por Gordon Tullock, quien, basándose en su propia experiencia en la burocracia del Departamento de Estado de los EE.UU., publicó su *The Politics of Bureaucracy* en 1965, si bien había escrito la mayor parte de este libro una década antes. Tullock puso en tela de juicio la ortodoxia dominante de la ciencia política moderna y de la administración pública, manifiesta en los trabajos de Max Weber y Woodrow Wilson, haciendo la simple pregunta: ¿Cuáles son las recompensas y castigos que enfrenta un burócrata que está en una jerarquía y qué tipo de comportamiento describiría sus esfuerzos para maximizar su propia utilidad? El análisis de la burocracia se puso rápidamente en su lugar una vez que se hizo esta pregunta. La mitología del burócrata sin rostro que sigue las órdenes superiores, ejecutando, pero no haciendo elecciones de política, y motivado tan sólo por fomentar el "interés público", no era capaz de sobrevivir al ataque de la lógica. Ya no se podía

concebir a los burócratas como "eunucos económicos". Pasaba a ser obligación de los analistas observar la estructura burocrática y el comportamiento individual dentro de aquella estructura. El trabajo de Tullock fue seguido por un segundo libro de Downs; había nacido la teoría moderna de la burocracia.

Derechos de propiedad y comportamiento burocrático

Al igual que la teoría de las constituciones tiene una afinidad con el trabajo de Rawls, la teoría de la burocracia tiene una afinidad con el trabajo de aquellos economistas que han sido llamados los "teóricos de los derechos de propiedad", tales como Armen Alchian, y Harold Demsetz, de la Universidad de California en Los Angeles, y Roland McKean, de Virginia, quienes comenzaron el análisis de la influencia de las estructuras de premios y castigos en el comportamiento individual, especialmente comparando entre instituciones con y sin fines de lucro. Para predecir el comportamiento, tanto en la burocracia gubernamental como en las instituciones organizadas privadamente sin fines de lucro, es necesario examinar cuidadosamente las restricciones y oportunidades que enfrenten los tomadores individuales de decisiones.

El próximo paso fue casi como programado. Una vez que empezamos a mirar la burocracia de este modo, podemos, desde luego, predecir que los burócratas individuales tratarán de expandir el tamaño de sus agencias, dado que, casi universalmente, en las sociedades modernas de occidente los salarios y beneficios adicionales del cargo están en relación directa al tamaño del presupuesto que se administra y controla. La fuerza motivadora estructural para la expansión, la dinámica de la moderna burocracia gubernamental, era evidente para todos aquellos que se preocuparon de pensar. Esta teoría del crecimiento burocrático fue normalizada por William Niskanen, quien desarrolló un modelo de departamentos y subdepartamentos maximizadores de presupuesto. En el caso límite, el modelo de Niskanen sugirió que las burocracias podrían tener éxito en expandir los presupuestos al doble del tamaño necesario para satisfacer las verdaderas demandas de los contribuyentes por bienes y servicios públicos. En este límite, los contribuyentes no terminarían en una situación mejor que aquella en que no existen bienes públicos; todos sus beneficios netos son "exprimidos" por los burócratas. La implicación es que todos y cada uno de los bienes o servicios públicos, ya sean servicios de salud, educación, transporte o defensa, tienden a ser

expandidos mucho más allá de cualquier nivel tolerable de eficiencia, definido por las demandas de la ciudadanía.

Junto a esta teoría de la burocracia, han existido esfuerzos para analizar el comportamiento de los políticos, los legisladores electos, que buscan oportunidades para percibir "ingreso político". También se han hecho intentos para integrar las teorías del lado de la demanda y del lado de la oferta en un análisis coherente (por Albert Bretón y Randall Bartlett).

IV. Búsqueda de Renta

Hasta aquí he discutido ampliamente lo que podríamos llamar las ideas establecidas en las decisiones públicas, a pesar que la fascinante investigación continúa en algunas áreas mencionadas. Pero permítanme ahora introducir brevemente un área de estudio, "búsqueda de renta", que está a punto de florecer. Usted puede, si prefiere, llamarla "búsqueda de beneficios", lo cual puede ser descriptivamente más acertado. Pero aquí se usa "búsqueda de renta" para distinguir esta actividad de la búsqueda de beneficios del tipo que comúnmente examinamos en nuestro estudio de los mercados.

Nuevamente, podemos mirar hacia Gordon Tullock para encontrar el trabajo original sobre búsqueda de renta, si bien él no usó originalmente ese mismo término y no apreció totalmente, creo, lo potencialmente prometedor de su artículo de 1967.⁴

El trabajo de Tullock ha sido seguido por artículos de Richard Posner, de la Escuela de Leyes de la Universidad de Chicago; Ann Krueger, de la Universidad de Minnesota, quien inventó el término, y otros, pero mi propia predicción es que la verdadera ráfaga de actividad de investigación sobre la búsqueda de renta ocurrirá sólo durante la década de 1980.

¿Qué es la "búsqueda de renta"?

La idea básica es muy simple y nuevamente representa la extensión de la teoría de precios estándar a la política. De la teoría de precios aprendimos que los beneficios tienden a igualarse por el flujo de inversiones entre los proyectos. La existencia o surgimiento de una oportunidad con altos beneficios diferenciales

⁴ "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal*, junio de 1967.

atraerá la inversión hasta que los retornos se igualen con los generalmente disponibles en la economía. ¿Qué debiéramos predecir, por tanto, cuando la política crea oportunidades de beneficios o rentas? La inversión será atraída hacia las alternativas que parezcan favorables y, si el "producto" no puede expandirse tal como en el ajuste estándar de mercado, debiéramos predecir que la inversión tomará forma de intentos para asegurarse el acceso a las rentas escasas. Cuando el estado licita una ocupación, cuando asigna cuotas de importación o exportación, cuando asigna un canal de televisión, cuando adopta un plan de uso de tierras, cuando emplea funcionarios a salarios mayores que los de mercado, podemos esperar que los recursos sean dilapidados en inversiones para asegurar los puestos favorecidos.

Las demandas por rentas monetarias son elásticas. El estado no puede fácilmente "regalar dinero", aun si deseara hacerlo. El análisis de búsqueda de renta puede aplicarse a muchas actividades del estado moderno, incluyendo la creación de transferencias monetarias a clases específicas de receptores. Si a madres con niños dependientes se les otorga pagos por ser madres, podemos predecir que pronto tendremos más de tales madres. Si a los desempleados se les ofrece pagos más altos, predecimos que el número de desempleados crecerá. O, si el acceso a la lista de clases receptoras es restringido arbitrariamente, predecimos que habrá inversión derrochada en la búsqueda de renta. Como la expansión del gobierno moderno ofrece más oportunidades para renta, debemos esperar que el comportamiento maximizador de utilidad de los individuos los llevará a gastar más y más recursos en tratar de asegurar para sí las "rentas" o "beneficios" prometidos por el gobierno.

V. Decisiones Públicas Empíricas

Eso en cuanto a un examen y narrativa del desarrollo de las ideas en la teoría de las decisiones públicas. Hasta ahora he dicho poco sobre la comprobación empírica de estas ideas o hipótesis. En la última década, estas pruebas han ocupado mucha de la atención de los economistas de decisiones públicas. Realmente, para el grupo de estudiosos con base en Chicago que hablan de la "teoría económica de la política", las ideas que he señalado significan poco o nada hasta que sean comprobadas; su punto de vista es que el trabajo empírico es el principio y el fin de la disciplina. Aquellos que pertenecemos a la tradición de Virginia somos más católicos en nuestra metodología; reconocemos las contribucio-

nes de los empiricistas mientras que atribuimos importancia a la búsqueda continua de nuevos conocimientos teóricos. Los empiricistas —dentro de los cuales puedo incluir a mis propios colegas Mark Crain y Bob Tollison, además del grupo de Chicago, principalmente George Stigler y Sam Peltzman— han tomado los postulados de maximización de utilidades y derivado implicaciones que son sometidas a comprobación.

El énfasis del grupo con base en Chicago ha estado en la regulación económica de industrias tales como transporte, comunicación y electricidad. ¿Cuál es el modelo económico para el comportamiento del regulador y, a través de esto, para las actividades de la agencia reguladora? ¿Qué muestran los antecedentes? Stigler sugirió que la evidencia corrobora la hipótesis de que se demanda regulación en interés de las industrias que son reguladas. Otros han contradicho a Stigler y han intentado comprobar la hipótesis diferente que dice que la regulación se lleva a cabo por el propio interés de la burocracia reguladora, el que puede o no coincidir con el interés de la industria regulada. Poco o nada del trabajo empírico sobre regulación sugiere que se corrobore la hipótesis, anterior a las decisiones públicas, sobre la regulación por el "interés público". En el largo plazo, esta investigación debe tener algún impacto en la disposición de la ciudadanía, y de los políticos, a someter cada vez una mayor parte de la economía a la regulación estatal aunque el final aún no está a la vista.

Crain y Tollison han observado cuidadosamente los registros de las asambleas legislativas en los estados norteamericanos. Usaron modelos simples de maximización de utilidades, con "argumentos" en las funciones de utilidad, que son medibles objetivamente, para explicar cosas tales como salarios relativos de los legisladores entre los distintos estados, categorías ocupacionales relativas de los legisladores, estructuras de los comités en las asambleas, y la variación en la duración de las sesiones legislativas. Descubrieron una fuerte evidencia empírica que apoya la hipótesis básica de que los políticos responden a incentivos económicos tal como el resto de nosotros.

Ciclos económicos políticos

Otra área de trabajo empírico que puede incluirse en el esquema de las decisiones públicas es aquella de los "ciclos económicos políticos", i.e. el pretendido intento de los políticos en el cargo de crear las condiciones económicas al momento justo como para promover sus propios planes electorales. Esta investigación

ha sido realizada por Bruno Frey. Los resultados parecen estar algo confusos, y no voy a intentar aquí dar un juicio sobre esta investigación.

VI. Implicaciones Normativas de las Decisiones Públicas

Como algunos de ustedes saben, mi propio interés nunca ha estado en la tradición empírica, definida estrechamente. Yo he estado más interesado en un distinto tipo de investigación que se desprende más o menos naturalmente de la integración de los análisis del lado de la demanda y del lado de la oferta de las instituciones gubernamentales que toman decisiones.

Desde el momento que son admitidas las inconsistencias lógicas en las reglas de votación, y que se toman en cuenta los costos de asegurar el acuerdo entre personas de grupos con distintas preferencias, la teoría de las reglas o de las constituciones emerge casi automáticamente en la agenda de investigación, tal como ya lo he notado. Pero mis propios esfuerzos han sido guiados para ir más allá del análisis del *The Calculus of Consent*. He tratado de moverme cautelosa, pero claramente, en la dirección del entendimiento y evaluación normativa, para ir más allá del análisis sobre el modo en que operan las reglas hasta llegar a una consideración sobre qué reglas operan *mejor*.

El fracaso constitucional: el estado del Leviatán

En los últimos cinco años, mi interés ha sido examinar las bases de las decisiones constitucionales, para efectuar cambios en la Carta Fundamental, en lo que he llamado la "revolución de la constitución". Mis esfuerzos han estado motivados por la observación de que la estructura constitucional norteamericana está confusa; las restricciones que "funcionaron" durante dos siglos parecen haber fallado. Los frenos a la expansión del gobierno parece que ya no existieran más. El estado de Leviatán es la realidad de nuestra época. Afirmo esto con certeza para EE.UU., dudo que muchos de ustedes no estarían de acuerdo en el caso del Reino Unido.

Mi libro, *The Limits of Liberty* (1975), estaba dedicado a hacer un diagnóstico de esta falla constitucional, un paso que considero será necesario antes que la reforma pueda ser emprendida. (En este contexto, encuentro que el libro de Nevil Johnson de 1977, *In Search of the Constitution* es análogo para el caso de Gran Bretaña). Mi investigación actual surge como una prolonga-

ción natural del diagnóstico. Un primer proyecto ha sido terminado. Con Richard Wagner como coautor, publicamos *Democracy in Déficit* a principios de 1977. El libro fue un intento de examinar las consecuencias políticas del señor Keynes, y el tema central fue en el sentido que un elemento importante de la constitución fiscal norteamericana, la regla de presupuesto equilibrado, ha sido destruido por la aceptación política del keynesianismo. Los economistas ignoraron ciegamente la asimetría en la aplicación de los preceptos de política keynesiana, asimetría que el teórico más elemental de decisiones públicas habría notado. Supusieron ingenuamente que los políticos crearían excedentes presupuestarios de tan -buena gana como crean los déficit. Se les olvidó la regla elemental de que los políticos gozan gastando y no les gusta cobrar impuestos.

En *Democracy in Déficit*, Wagner y yo explícitamente hicimos un llamado a la restauración del equilibrio presupuestario como una exigencia constitucional. Con Geoffrey Brennan, estoy comprometido ahora en un intento para diseñar una "constitución del impuesto". Estamos examinando modos y medios a través de los cuales la propensión de los gobiernos a apropiarse de la recaudación podría ser disciplinada mediante restricciones constitucionales impuestas sobre las bases imponibles y las tasas de impuesto.

¿Puede ser restringido el gobierno?

Estos esfuerzos, míos y de otros, sugieren que actuamos con la creencia de que los gobiernos pueden ser restringidos. Nos rehusamos a aceptar el escenario Hobbesiano en el cual no hay medios para reprimir las pasiones del soberano. La evidencia histórica de dos siglos en Norteamérica sugiere que los gobiernos pueden ser controlados por las constituciones.

En un sentido, todas las decisiones públicas o la teoría económica de la política puede ser resumida como del "descubrimiento" o "redescubrimiento" de que la gente debe ser tratada como maximizadores racionales de utilidad en *todas* sus capacidades de comportamiento. Esta idea central, en todas sus elaboraciones, no lleva a la conclusión de que toda acción colectiva, toda acción gubernamental, es necesariamente indeseable. Sino que lleva a la conclusión que dado que las personas tenderán a maximizar su propia utilidad, las instituciones deben ser diseñadas de manera que el comportamiento individual promueva los intereses del

grupo, pequeño o grande, local o nacional. El desafío que se nos plantea es el de construir, o reconstruir, un orden político que canalice el comportamiento egoísta de los participantes hacia el bien común de modo que se acerque lo más posible a lo que nos describió Adam Smith en relación al orden económico.

VII La Sabiduría de Siglos

He descrito la teoría económica de la política o de las decisiones públicas, como una subdisciplina relativamente joven que ha surgido para ocupar la atención de los estudiosos en las tres décadas posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial. Si observamos solamente los desarrollos intelectuales del siglo veinte, las decisiones públicas constituyen campo "nuevo" y creo, han tenido un gran efecto sobre el modo en que las personas ven al gobierno y al proceso político. La filosofía del sector público de 1978 es muy diferente a la de 1948 ó 1958. Ahora hay mucho más escepticismo sobre la capacidad o la intención del gobierno para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Sin embargo, en un sentido, las decisiones públicas —la teoría económica de la política— no es en absoluto nueva. Representa el redescubrimiento y elaboración de una parte de la sabiduría convencional de los siglos XVIII y XIX, y principalmente la sabiduría convencional que informó la economía política clásica. Adam Smith, David Hume y los Padres Fundadores norteamericanos habrían considerado tan elementales los principios centrales de las decisiones públicas, que escasamente les merecerían atención. Una desconfianza en los procesos gubernamentales, junto con la necesidad implícita de imponer restricciones severas al ejercicio de la autoridad gubernamental, fue parte y porción de la herencia filosófica que todos compartimos. Este conjunto de actitudes se extendió al menos hasta la mitad del siglo XIX, después del cual parecen haber sido interrumpidas al menos por unos cien años. Quizás están en el camino de retorno.

En el desenlace, difícilmente puedo hacer algo mejor que introducir una cita del libro de J. S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861):

"... El verdadero principio del gobierno constitucional requiere suponer que se abusará del poder político para fomentar los intereses propios del que lo ostente; no porque siempre sea así, sino porque tal es la tendencia natural de las cosas, de la cual las

instituciones libres nos deben amparar: esa es su utilidad especial".⁵

¿Cuánto hemos olvidado? ¿Puede el hombre moderno recuperar la sabiduría de siglos? No desesperemos. Ya se ha hecho un comienzo.

www.cepchile.cl

⁵J. S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861), en *Essays on Politics and Society* de J. S. Mill, vol. II, University of Toronto Press, Toronto 1977, pág. 505.