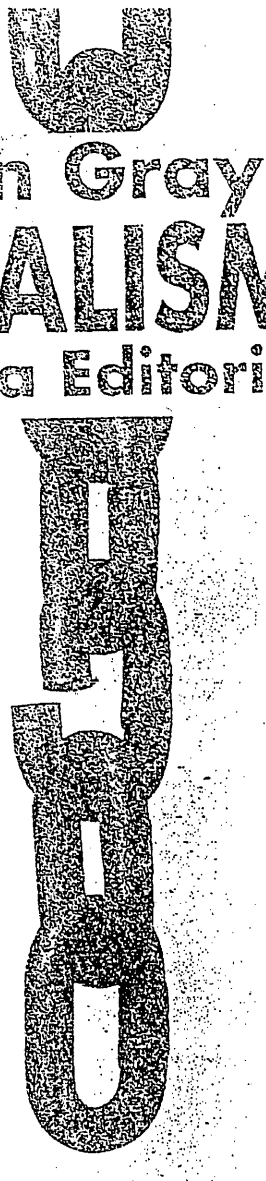
John Gray

LIBERALISMO

Alianza Editorial



la información y la pauta de la inversión se distorsione. Aun cuando se contara con un criterio de eficiencia económica independiente de los resultados del proceso de mercado, y se encontrara que el mercado es deficiente respecto de dicho criterio, nada indica que el gobierno pudiera hacerlo mejor. Y si lo hiciera mejor, sólo podría hacerlo pasando por encima de las opciones de los individuos en aras de un valor de eficiencia máxima cuya exigencia racional no es garantía de una aceptación.

9. El Estado liberal

¿Cuáles son las implicaciones de los principios liberales con respecto a la forma constitucional o jurídica del Estado? En primer lugar, es evidente que los principios liberales requieren la limitación del gobierno por medio de normas estrictas. Un gobierno liberal no puede ser otro que un gobierno limitado, ya que todas las corrientes de la tradición liberal confieren a las personas derechos o demandas de justicia, que el gobierno deber reconocer y aceptar y que, de hecho, pueden invocarse contra el propio gobierno.

Sin embargo, esta no es razón para que el Estado liberal sea necesariamente un Estado mínimo. Es cierto que algunos liberales clásicos como Humboldt, Spencer y Nozick sostenían que las funciones del Estado debían restringirse necesariamente a la protección de derechos y al mantenimiento de la justicia, pero esta posición no tiene una justificación clara en los principios liberales y constituye una visión minoritaria dentro de la tradición liberal. La idea de un Estado mínimo, cuya única función sea la

de proteger los derechos, resulta en todo caso una idea indeterminada, en tanto no se especifiquen en forma adecuada los derechos que debieran protegerse. A menos que esta especificación posea en sí misma un contenido liberal, el Estado mínimo podría ser un Estado socialista, por ejemplo, si los derechos básicos fueran de asistencia social, o derechos positivos para participar en los medios de producción. Por otra parte, como demostraré más adelante con mayor detalle, la idea de un Estado mínimo que sólo protege los derechos negativos (contra la fuerza y el fraude) contiene una incoherencia radical, en cuanto no incluye ninguna propuesta plausible para el financiamiento de estas funciones mínimas. Por esta y otras razones, existe una dificultad fundamental en la explicación que ofrecen los defensores de derechos negativos para justificar la autoridad del Estado. En todo caso, la defensa del Estado mínimo se encuentra ausente en la mayoría de los autores liberales. La mayor parte de los liberales, y los grandes liberales clásicos en su totalidad, reconocen que el Estado liberal puede tener varias funciones de servicio —que rebasan la protección de los derechos y el sostenimiento de la justicia— y es por esta razón que no son partidarios del Estado mínimo, sino más bien de un gobierno limitado.

¿Cuál es entonces la forma de un gobierno liberal limitado? Es claro que no tendrá que ser necesariamente un gobierno democrático. Cuando es ilimitado, el gobierno democrático no es un gobierno liberal al no respetar independencia y libertad como ámbitos inmunes a la intervención de la autoridad gubernamental. Desde la óptica liberal, el gobierno democrático ilimitado es más bien una forma de totalitarismo —la forma que J. S. Mill predice y critica en *Sobre la libertad*—. Ningún sistema de gobierno en el que los derechos de propiedad y las libertades básicas estén sujetos a revisión por parte de mayorías políticas transitorias, podrá considerarse como un siste-

ma que satisfaga los requerimientos liberales. Por esta r
zón, desde el punto de vista liberal, un gobierno de tip
autoritario puede en ocasiones funcionar mejor que u
régimen democrático, siempre y cuando las autoridad
gubernamentales estén restringidas en sus actividades p
la ley. Esta observación suscita la importante reflexi
—captada por liberales clásicos como los teóricos gara
tistas franceses y los exponentes alemanes del *Rech
staat*— de que el gobierno liberal es un gobierno consti
cional. Un orden político liberal puede adoptar la forr
de una monarquía constitucional, como en Gran Bre
ña, o una república constitucional, como en los Estad
Unidos, pero debe contener restricciones constitucior
les sobre el ejercicio arbitrario de la autoridad guberr
mental. El que estas restricciones incluyan dos cáma
legislativas, la separación de poderes en legislativo, ju
cial y ejecutivo, un sistema federal y una Constitución
crita, o alguna otra combinación de posibilidades, resu
menos importante que el hecho de que, en ausencia de
gunas de estas restricciones constitucionales sobre el g
bierno, es imposible hablar de la existencia de un ord
liberal.

Por estas razones, la institución de un gobierno libe
limitado es compatible con la existencia de diferentes
pos de sistemas democráticos (así como con la restricci
o la ausencia de democracia política) y puede adop
toda una gama de dispositivos constitucionales para la
corporación y protección de los principios y las prácti
liberales. Puede hacer descansar la protección judicial
la libertad en el gobierno parlamentario y la asamb
constitucional, como en Gran Bretaña, o puede restrin
tanto a los legisladores como al poder judicial con u
Constitución escrita. En sus dimensiones legales, el Es
do liberal puede apoyarse básicamente en el derecho c
suetudinario, según la interpretación de un poder judi
independiente, o bien, puede apostar su confianza en

protección legislativa de la libertad. El *sine qua non* del Estado liberal, en sus diversas formas, es que el poder y la autoridad gubernamental se encuentren limitados por un sistema de reglas y prácticas constitucionales en las que se respeten la libertad individual y la igualdad de las personas bajo el gobierno de la ley.

En su fase clásica, el liberalismo solía asociarse con la máxima del *laissez-faire* y, en ocasiones, aunque no con frecuencia, con la defensa del Estado mínimo. John Stuart Mill, en su obra *Principios de economía política* (1848), llegó incluso a tratar el principio del *laissez-faire* como la regla general obvia de toda política pública, al punto de argumentar y justificar toda desviación de ella contra el telón de fondo de una fuerte presunción en favor de la no interferencia. Por otra parte, Adam Smith y otros liberales clásicos escoceses dejaron sitio para diferentes actividades gubernamentales en la vida social y económica —en el caso de Smith, apoyo para la educación pública y la dotación de varios tipos de servicios públicos—, las cuales resultan difícilmente justificables bajo una interpretación estricta del *laissez-faire*. Así, como ya se ha señalado, estos liberales clásicos respaldaron el desarrollo de importantes funciones de servicio a cargo del gobierno, si bien no vieron conflicto alguno entre dicha posición y su enérgica defensa de la libertad económica. ¿Cómo debe entenderse y resolverse esta aparente contradicción?

Podemos empezar a dilucidar este problema al observar una indeterminación y una ambigüedad inherentes a la consigna del *laissez-faire*. Todo partidario del *laissez-faire* se apoya en una teoría de la justicia y los derechos que le permita decidir lo que se ha de considerar una interferencia o una invasión de la libertad. Los juicios acerca de la violación del *laissez-faire* presuponen, en consecuencia, una teoría de los requisitos legales para tener derecho a la propiedad y la libertad, y dichos requisitos variarán conforme a las divergencias de las teorías subyacentes. Así,

para algunos partidarios del *laissez-faire*, las leyes de patentes y quiebras serán una interferencia en la libertad económica, en tanto que otros las considerarían como con formadoras del marco justo para el desarrollo de la actividad económica. Tales diferencias sólo pueden resolverse con referencia a una teoría de posesión legítima que confiera un contenido definido a la consigna del *laissez-faire*, y ya en capítulos anteriores he argumentado que no existe ningún planteamiento satisfactorio de los derechos natu rales que pudiera suministrar tal teoría. (Esbozaré más adelante lo que en mi opinión es la explicación más adecuada de la justicia liberal, concebida en términos contractuales.) Además de esta indeterminación básica, la idea del *laissez-faire* contiene también una ambigüedad más específica. Los primeros liberales clásicos se ocupaban, primaria y casi exclusivamente, de la participación coercitiva o proscriptiva del gobierno en la economía. Atacaban los aranceles y las reglamentaciones que imponían restricciones legales a la actividad económica, y en su mayoría se sentían satisfechos si dichas restricciones eran eliminadas. En otras palabras, no exigían una separación completa del gobierno en la vida económica. Esto no es una posición incongruente (aun cuando pueda ser criticable desde otros puntos de vista), una vez que se entiende que la actividad del gobierno puede adoptar formas coercitivas y no coercitivas. John Stuart Mill teoriza esta distinción, invocada con frecuencia por los primeros liberales clásicos como la distinción entre intervención autoritaria y no autoritaria[71]. La actividad de un gobierno puede ser no autoritaria, y por tanto permisible, si como en el caso del apoyo gubernamental a la investigación científica no impone cargas coercitivas sobre las iniciativas privadas en las áreas en que opera. Por tanto, el pa

[71] Al respecto véase mi libro *Mill on Liberty: A defence*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1983, pp. 60-63.

cepto del *laissez-faire* puede exigir tan sólo que las actividades autoritarias o coercitivas del gobierno se restrinjan al mínimo requerido para el sostenimiento de la justicia, pero sin exigir que el gobierno se limite a dichas funciones. En esta interpretación del *laissez-faire*, la actividad del gobierno puede abarcar cualquier género de funciones de servicio —incluso las de un Estado benefactor— siempre que estas funciones se realicen en forma no coercitiva.

Al igual que sus funciones de protección de la justicia, las funciones de servicio del gobierno se financian con la recaudación fiscal coercitiva, y es en este punto donde surge un problema irresoluble para la teoría del Estado mínimo. En la explicación de Nozick, que es sin duda la mejor con que contamos, el Estado existe únicamente para proteger los derechos lockeanos que poseen los hombres en el estado de naturaleza[72]. Entre estos derechos, de acuerdo con la variante de Nozick de la teoría de Locke, se encuentra un derecho inviolable a la propiedad —violado por la imposición fiscal sobre los ingresos, que Nozick caracteriza como algo semejante al trabajo forzado—. ¿Cómo ha de financiarse, entonces, el Estado mínimo? No por medios no coercitivos como el pago de servicios o loterías estatales, ya que, como señala el propio Nozick[73], éstos lograrían recaudar los ingresos necesarios sólo si fueran monopolios e implicarían, por lo tanto, una violación de los derechos. De hecho, como han señalado sus críticos[74], la explicación de Nozick del Estado mínimo es insuficiente porque no contiene ninguna teoría de recaudación fiscal. En mi opinión, se trata de una omisión inevitable en todas las teorías basadas en

[72] Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974, cap. 5.

[73] Nozick, *op. cit.*, p. 25.

[74] Véase Murray N. Rothbard, *The Ethics of Liberty*, Atlantic Highlands, N. J., Humanities Press, 1982, cap. 29.

Locke sobre el Estado mínimo, incapaces de explicar l necesidad de la recaudación fiscal en términos conse cuentes con la inviolabilidad de los derechos básico planteados por Locke. El irremisible fracaso del estatis mo mínimo se pone de manifiesto, en palabras de No zick, en la propuesta de que los individuos sean compen sados por la pérdida del derecho natural lockeano a casti gar las violaciones de sus derechos mediante la creació de organismos estatales de protección de derechos; pr puesta que se desploma por el hecho de que esta transfe rencia de derechos puede no ser aceptada y que implica para aquellos que no la acepten, una limitación de los de rechos que en la teoría de Nozick se consideran de impor tancia crucial[75]. El fracaso de la teoría de Nozick, al igua que el de teorías anteriores como la de Herbert Spence en la primera edición de *La estática social*[76], indica que l concepción de un Estado mínimo no es sostenible y qu de hecho es tan sólo parcialmente coherente.

La insuficiencia de estas perspectivas lockeanas es sir tomática de la insuficiencia del concepto de justicia libe ral como la protección de los derechos primordiales qu en ellas se expresan. El enfoque alternativo más prometedor es el que se insinúa en la obra de Hayek y en la *Escue de la Elección Pública*. La obra de Hayek es notable pc cuanto, al igual que Rawls[77], intenta derivar los derecho liberales básicos partiendo de una concepción de justic de carácter procesal. En Rawls y en Hayek, estos der chos básicos se encuentran sustentados en la justicia y n son en sí mismos fundamento de nada. Esto significa qu el contenido de los derechos liberales se especifica por s

[75] Pero véase Nozick, *op. cit.*, p. 30, nota de pie de página.

[76] Herbert Spencer, *Social Statics*, Nueva York, Fundación Robe Schalkenbach, 1970, cap. XIX.

[77] F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, vol. 2, «The mirage of s cial justice», Chicago, University of Chicago Press, 1976, p. xiii.

reflejo de las demandas de justicia —que Rawls concibe en términos kantianos como demandas que incluyen aquellos principios que se eligen en una posición inicial de igualdad justa que resguarde la autonomía del individuo, y que Hayek también concibe en similares términos kantianos, si bien más formales o universales— y no mediante la ponderación del alcance de los derechos lockeanos en un estado de naturaleza imaginario. Por otra parte, en la versión un tanto menos restrictiva del método contractualista que emplean Buchanan y Tullock[78], los derechos liberales básicos surgen del procedimiento de contrato entre individuos autónomos (concebidos de manera más hobbesiana) y no se toman como hechos morales fundamentales. Comparado con el enfoque lockeano, que se desmorona en el terreno de la fiscalidad, el enfoque contractualista puede producir principios aceptables de imposición justa como parte de su expectativa general de identificar los principios constitucionales del orden individualista.

No es necesario examinar aquí en detalle la cuestión de qué principios podrían así derivarse, sino hacer notar que cualquier derivación plausible impondría límites estrictos a las facultades gubernamentales de recaudación fiscal. Permitir al gobierno una total discrecionalidad en su política impositiva se contrapone claramente incluso con la interpretación más permisiva del *laissez-faire*, esbozada antes en esta sección, ya que los gobiernos podrían acabar con iniciativas y empresas, sin llegar a prohibirlas, imponiéndoles gravosas cargas fiscales. Por esta razón, los liberales clásicos contemporáneos hacen hincapié en que la recaudación fiscal se efectúe de acuerdo con normas generales aplicadas de manera uniforme, y muchos de

[78] Véase James Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Michigan, University of Michigan Press, 1962.

ellos, como Hayek y Friedman[79], sostienen que sólo un sistema de recaudación fiscal proporcional (por oposición al progresivo) es consecuente con las exigencias liberales. La recaudación fiscal proporcional evitaría la imposición de gravámenes redistributivos sobre minorías acaudaladas o no populares, con lo cual se eliminaría un área importante de arbitrariedad de la política pública. Sean o no defensores de la proporcionalidad, todos los liberales clásicos contemporáneos son partidarios de que la política de recaudación fiscal se rija por normas generales, a fin de evitar que los gobiernos, en sus actividades de servicio, puedan reprimir la libertad económica de forma sutil y encubierta.

Si la libertad económica puede verse minada por una imposición fiscal arbitraria, no es menos evidente que las políticas presupuestarias y monetarias también pueden lesionar la vida económica de la política liberal. En la bibliografía reciente sobre liberalismo clásico abundan las propuestas para una reglamentación constitucional de las políticas presupuestarias y monetarias a fin de conjurar esta arbitrariedad, si bien no todos los liberales clásicos contemporáneos están convencidos de que la imposición de normas constitucionales a la actividad gubernamental en estas áreas sea el mejor antídoto contra el peligro de una política arbitraria. En política monetaria, el riesgo principal que preocupa a los liberales clásicos han sido las repentinas fluctuaciones desestabilizadoras en el valor de la moneda —principalmente inflacionarias en las últimas cuatro décadas, pero deflacionarias en el período de entreguerra—, generadas por la manipulación gubernamental de la oferta de dinero. Con Milton Friedman a la cabeza, un número considerable de economistas libera

[79] Véase Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, Henry Regnery, 1960, cap. 20; y Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press, 1962, pp. 174-175.

contemporáneos ha propugnado el control de la política monetaria mediante una norma fija. Asimismo, en el campo de la política presupuestaria, muchos liberales contemporáneos se han inclinado por una norma de presupuesto equilibrado urgiendo al abandono de las políticas de financiamiento deficitario. En estas propuestas vislumbramos la búsqueda de límites constitucionales eficaces del gasto gubernamental y la emisión de moneda. En cambio, otros liberales clásicos preconizan que para obtener la limitación de las actividades gubernamentales arbitrarias en estas áreas, es mejor estimular el desarrollo de un poder compensador en lugar de instituir reglamentaciones legales que pueden ser eludidas o alteradas. Por ejemplo, en lo que a política monetaria concierne, Hayek ha insistido[80] en que privar al gobierno del monopolio de emisión de moneda es una forma más eficaz de disciplinar sus actividades monetarias que intentar, en una línea monetarista, controlarlas mediante una norma fija. Por otra parte, los partidarios de la teoría económica basada en la oferta[81] rechazan las propuestas de un presupuesto equilibrado aduciendo a que la reducción de los niveles de imposición fiscal puede, en efecto, aumentar los ingresos fiscales al estimular la actividad económica, mientras que equilibrar el presupuesto a tasas fiscales actuales puede precipitar una recesión. En mi opinión estas diferencias son, en último caso, desacuerdos que versan sobre la estrategia de transición y no sobre el objetivo liberal. Sin lugar a dudas, Hayek está en favor de una legislación monetaria que prive al gobierno de sus facultades monopólicas, y los economistas centrados en la oferta son partidarios típicos de un patrón oro automático. Un

[80] Véase F. A. Hayek, *The Denationalisation of Money*, 2.ª edición, Londres, Institute of Economic Affairs, 1978.

[81] Para una exposición de la teoría económica basada en la oferta, véase George Gilder, *Wealth and Poverty*, Nueva York, Basic Books, 1981.

punto común en todos los liberales clásicos contemporáneos es el objetivo de alcanzar una forma de gobierno limitada por el mandato de una ley, en la que (además de contar con disposiciones de contingencia estrechamente delimitadas)[82] las facultades económicas centrales del gobierno —recaudación fiscal, gasto público y emisión de moneda— estén sujetas a normas no menos estrictas que las que protegen las libertades personales básicas.

Se ha hecho notar, incidentalmente, que la concepción liberal de gobierno limitado puede presentar incluso rasgos análogos a un Estado de bienestar. Cabe hacer hincapié en que la justificación de un Estado benefactor limitado más comúnmente aceptada entre los liberales clásicos contemporáneos, no es la que sanciona la idea no liberal de los derechos básicos de bienestar, sino más bien la que recurre a consideraciones contractualistas o utilitarias. En otras palabras, el argumento no es que el pobre posea algún derecho a una cuota de bienestar, sino más bien que su otorgamiento puede formar parte de un contrato social racional, o bien, puede servir para promover la asistencia social general. Como ha señalado Robert Nozick[83], algunos acuerdos de asistencia social, incluyendo los de carácter altamente redistributivo, pueden justificarse por su acción rectificadora de violaciones previas a la justicia liberal, pero ésta es una posibilidad que no puede explorarse aquí. Una consideración adicional es que muchos liberales clásicos manifiestan una marcada inclinación por un Estado benefactor, cuya institución básica sea un ingreso mínimo garantizado. Al respecto, el esquema más elegante y económico es el impuesto negativo so

[82] Sobre las disposiciones constitucionales de contingencia, veas F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, vol. 3, «The political order of free people», Londres, Routledge and Kegan Paul, 1979, pp. 124-126.

[83] Nozick, *op. cit.*, pp. 230-231.

bre el ingreso que propone Milton Friedman[84], que consiste en ajustar, de manera automática, los ingresos de los pobres a un nivel de subsistencia. Un arreglo así tiene la virtud, desde la perspectiva liberal, de minimizar la burocracia y de limitar el peligro de paternalismo que generan los esquemas benefactores que permiten un mayor grado de autoridad discrecional a las entidades de asistencia social. También presenta riesgos, por ejemplo, de que la lucha política por mayor número de votos provocara que el ingreso mínimo se incrementara a niveles poco realistas y se institucionalizara un vasto sistema de beneficencia. Por esta razón, otros liberales contemporáneos se muestran escépticos en cuanto al impuesto negativo sobre el ingreso, y en cambio proponen un Estado mínimo benefactor que consista en una red de servicios de seguridad para el pobre, suministrados de preferencia por autoridades locales y no por el gobierno nacional. En general, en el ámbito de las políticas de bienestar y asistencia social, así como en otros campos, los liberales se inclinan por instituciones que restrinjan la libertad prácticamente al mínimo posible.

Además de proporcionar un mínimo de servicios de asistencia social, un Estado liberal puede incluir ciertas funciones de indudable carácter positivo, como parte de la tarea de mantener un orden libre. Entre ellas pueden contarse la legislación y la ejecución de reglamentaciones antimonopólicas, ciertas medidas de protección al consumidor y la supervisión de las escuelas auspiciadas por el Estado. Muchos liberales clásicos acogen con recelo estas tareas positivas del gobierno, y bien pudiera ser que la evaluación final de su conveniencia hablara mal de ellas. En el área de la educación y los servicios sociales, por ejemplo, hay todavía mucho que decir a favor de los sistemas de créditos fiscales[85] y cédulas de comprobación que permitirían a cada uno hacerse cargo por sí de los mismos en lugar de depender de servicios estatales uniformes y burocráticos. La forma que adoptarían tales acuerdos no puede decidirse *a priori*, sino en función de circunstancias específicas. Es responsabilidad de los políticos liberales crear esquemas por los que se cumplan las funciones de servicio del Estado, sin poner en entredicho la libertad ni comprometer su carácter general como una forma de autoridad limitada por la ley.

[84] Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962, pp. 190-193.

La concepción del Estado liberal que he esbozado es, en esencia, la de los grandes liberales clásicos. Evita las tendencias anarquistas que han infectado el pensamiento liberal con utopías racionalistas y reconoce el Estado como un mal necesario permanente. Para ello, explota el discernimiento de los filósofos escoceses y de Hayek en cuanto a que existe un orden espontáneo en la vida social, pero depura esta idea con el reconocimiento de que los procesos espontáneos de la sociedad sólo pueden resultar provechosos en el marco de instituciones legales, protegidas ellas mismas por facultades coercitivas, en las que las libertades básicas se encuentren garantizadas para todos. La concepción liberal del Estado evita con igual firmeza la concepción revisionista del gobierno como guardián y proveedor del bienestar general, facultado para actuar con base en su propia autoridad discrecional en la consecución del bien común: concepto cuya materialización es siempre un gobierno débil, presa de grupos de intereses e incapaz de ofrecer siquiera la seguridad necesaria para disfrutar las libertades básicas, seguridad que constituye el único título de autoridad del Estado.

[85] Friedman, *op. cit.*, pp. 89-90.