
NEOLIBERALISMO Y ESTADO

NEOLIBERALISMO Y ESTADO SOCIAL

1. Introducción

Todos los Estados modernos con constituciones liberales son, al mismo tiempo, democracias y Estados sociales (en grados diversos). El nexos fáctico de estas tres características es incontestable, pero su coexistencia no es generalmente interpretada como armoniosa. Al menos según la opinión de la mayoría de los principales autores liberales, la democracia ha conducido a actividades estatales de política social independientemente de o incluso en colisión con los valores liberales; en este sentido, un verdadero liberal puede legítimamente desconfiar no sólo del Estado social, sino también de la democracia misma¹. Por otra parte, los teóricos liberales consideran que la democracia es la mejor forma conocida para controlar las élites. Se llega así a un compromiso: dado que la democracia no es puesta en duda y que la acción política redistributiva la acompaña siempre, se considera que el Estado redistributivo es inevitable, pero peligroso. Esta posición es totalmente defensiva. Desde este punto de vista, es mejor reducir las actividades de política social del Estado en la mayor medida (políticamente) posible y permitir su aumento sólo en la medida en que sea (políticamente) inevitable.

Aunque esta posición es probablemente la reacción más frecuente de los liberales frente al Estado social, el asunto no termina aquí. En las páginas siguientes sostendré que el argumento liberal acerca del Estado social es algo más complicado y contiene no sólo escepticismo y compromisos forzados, sino que al mismo tiempo -y a un nivel conceptual diferente- constituye un aval fuerte y definitivo del Estado social.

¹ Bouc (1981), Olson (1982), Hayek (1979), de Jouvenel (1981), Brittan (1975, 1977).

2. Liberalismo, distribución, redistribución

La posición liberal considera que la libertad individual es el valor central alrededor del cual deben construirse las instituciones de una sociedad. La primera y principal consecuencia constitucional de esto es la separación de dos ámbitos: el privado y el público.

El ámbito de la autonomía privada es el de la libertad individual. Aquí el comportamiento individual está gobernado por reglas de conductas justas que no son prescripciones positivas sino restricciones; dentro del marco de estas restricciones, los actores individuales pueden decidir qué hacer. Las reglas establecen juegos cuyos resultados, dado que se basan en transacciones voluntarias y legítimas, tienen que ser respetados por terceros y por la «sociedad» en general. La intervención exterior es aceptable sólo si las reglas son violadas. Normalmente, los límites del ámbito de la decisión privada y las reglas del juego dentro de este ámbito son creados políticamente, y la fuerza encargada de mantener la paz es una autoridad pública² (el Estado protector). Por lo tanto, el ámbito de la decisión privada no debe ser entendido como algo «apolítico», sino que constituye claramente un «coto vedado» a la interferencia política arbitraria, esté o no democráticamente fundada. La toma de decisión colectiva arbitraria, la «política» propiamente dicha, es confinada estrictamente al segundo escenario, el ámbito público. Este ámbito (donde se ubica el Estado productivo) es subsidiario del ámbito privado y, por lo tanto, debe ser restringido constitucionalmente tanto con respecto a la agenda como al procedimiento. La acción colectiva basada en decisiones políticas debe suministrar aquello que en principio aunque no en la práctica también podría ser suministrado por la cooperación voluntaria³.

La distribución o redistribución como una cuestión de acción privada y, por lo tanto, voluntaria es algo acerca de lo cual el liberal no tiene nada que objetar, es una cuestión de gusto o de ética individual y tiene que ser respetada. En tanto cuestión pública, resulta poco problemática si acerca de ella hay acuerdo unánime. Pero, cuando tal no es el caso, tiene que ser cuidadosamente examinada para saber si es aceptable o no según los estándares liberales. Hay que distinguir tres casos diferentes: primero, la distribución de las dotaciones originales; segundo, la redistribución de la riqueza existente o de los ingresos como «corrección» de los resultados de las transacciones voluntarias; tercero, las transferencias en los casos específicos.

² La adjudicación privada es una posibilidad, pero es menos relevante en las sociedades modernas. Cf. North (1990).

³ Ejemplos de esto son: las constelaciones de dilemas, los costes transaccionales altos, etc.

La distribución de las dotaciones originales mediante la acción política no es ilegítima según los estándares liberales, pero el tema mismo parece tener sólo un interés marginal en el pensamiento liberal. Naturalmente, los argumentos sobre la adquisición justa, que son algo más frecuentes en el pensamiento liberal clásico que en el moderno⁴, dan algún margen para la intervención política en la distribución. Lo mismo vale respecto de las dotaciones mínimas, y la reforma agraria es un ejemplo paradigmático de la acción política distributiva legítima según los estándares liberales⁵. Sin embargo, es evidente que decisiones de este tipo son decisiones constitucionales que no pueden ser objeto de la política cotidiana contingente.

En el segundo caso, cuando existe una constitución liberal, la redistribución de la propiedad existente o del ingreso en nombre de la «justicia distributiva» o de fines similares es definitivamente ilegítima. La razón de este veredicto es fácil de entender: la interferencia con los resultados de transacciones legítimas y voluntarias (y, por lo tanto, «justas») en nombre de la justicia es contradictoria. La conducta justa conduce a resultados justos (Nozick) o a resultados que no deberían ser caracterizados recurriendo al concepto de justicia (Hayek); en ambos casos, no son las propiedades de los resultados mismos las que deciden sobre su aceptabilidad, sino sólo las propiedades de la historia de los resultados. Y viceversa, hay que concluir que cualquier «corrección» de los resultados de transacciones legítimas implica que las reglas mismas no son tomadas en serio. Quitarle parte de la riqueza o del ingreso a una persona y dársela a otra por medios políticos nunca puede ser legítimo si el objetivo es interferir con las transacciones voluntarias, ya que significaría la creación de un «ingreso político» como una especie de ingreso normal que inevitablemente destruiría la libertad individual.

Las cosas son diferentes en el tercer caso:

«...la ayuda es una obligación social incuestionable que la destrucción de los vínculos de vecindad, de las aristocracias responsables y de la riqueza de la iglesia ha hecho recaer sobre el Estado por ausencia de cualquier otra institución... Cuando a una persona en estado de necesidad real se le proporcionan, a través del funcionamiento

⁴ Locke (1952), por ejemplo, habla de la apropiación original justificada con consecuencias sobre la configuración de una distribución justa anterior al mercado. Esto es retomado una vez más especialmente por Robert Nozick (1974). Nozick hace algún uso del concepto de distribución inicial justa, fundamentalmente para dar cabida al concepto de resultados justos. Cf. también Gauthier (1986).

⁵ La reforma de la tierra en las sociedades agrarias es explícitamente aprobada, por ejemplo, por de Jouvenel (1990).

de servicios sociales, los medios de subsistencia -sea bajo la forma de un ingreso mínimo en los días de desempleo o de cuidados médicos básicos que no podría haber pagado- se está ante una manifestación primaria de solidaridad, y ella no cae bajo la redistribución tal como la entendemos aquí.»⁶

Como muestra esta cita de Bertrand de Jouvenel -quien no es ciertamente un herético-, el liberalismo no es necesariamente un sistema monista de pensamiento: puede haber valores que no se infieren directamente del valor central de la libertad. En una dirección muy similar también Hayek sostiene que la ayuda no es una cuestión de donación voluntaria, sino un deber de la comunidad⁷. Esto implica que está justificado ayudar a los más necesitados mediante una decisión política, y que esto es obligatorio no sólo para quienes están dispuestos a contribuir, sino también para aquellos que no sienten un deseo de ayudar. Desde un punto de vista liberal, no hay ningún problema si un grupo de personas decide tomar precauciones para situaciones individuales extremas o excepcionales de acuerdo con reglas generales que establezcan cuándo alguien tiene derecho a recibir y cuándo está obligado a contribuir.

El Estado social moderno influye en la distribución de muchas maneras. Las siguientes áreas de transferencia son las más notorias. Existen transferencias explícitas, verbigracia, la redistribución de los *ingresos*; existen seguros obligatorios que no constituyen una simple fusión sino una redistribución de *riesgos*; existen muchísimos bienes que no son bienes colectivos en sentido técnico pero que, sin embargo, se suministran públicamente con el propósito de redistribuir *oportunidades*. La educación gratuita es el ejemplo más conspicuo. Cuál puede ser la reacción liberal a todas estas actividades no es algo tan obvio como pudiera parecer a primera vista. Naturalmente, todo esto es mucho más que una «ayuda»; ello se puede afirmar sobre la base del mero volumen de las actividades. Pero luego comienzan nuestras dificultades: lo que tenemos aquí es una lista de actividades distributivas del Estado; pero lo que discutimos más arriba fue principalmente una clasificación de los motivos o razones para realizar actividades de ese tipo. No está claro en absoluto que las actividades aquí catalogadas constituyan necesariamente una «redistribución» en el sentido analizado anteriormente. Al menos, la redistribución de las oportunidades y, en cierto modo, la redistribución

⁶ De Jouvenel (1990: 22).

⁷ Hayek (1960: Capítulo 19). Hayek no sólo no tiene ninguna objeción contra las garantías de subsistencia, sino que presenta argumentos en su favor.

de los riesgos no persiguen corregir los *resultados* de las transacciones voluntarias; redistribuyen, no porque ese sea su objetivo sino por implicación. Lo que necesitamos, por lo tanto, son interpretaciones de las actividades del Estado social -justificaciones por parte de sus defensores, objeciones por parte de sus críticos-. Como veremos, una misma clase de acción del Estado puede ser juzgada de manera muy diferente, según sean nuestras presuposiciones acerca de cuáles son sus objetivos.

3. El liberalismo y los argumentos éticos en favor del Estado social

Si la concepción de un Estado social se funda en un argumento ético, éste puede ser o bien una noción de «justicia distributiva» o bien una noción de «equidad». En el primer caso, el Estado social es incompatible con los valores liberales. En el segundo, existe una tensión entre el liberalismo y el Estado social.

Lo primero resulta obvio en virtud de las consideraciones precedentes; sólo se necesitan aquí algunas observaciones adicionales. El objetivo de la «justicia distributiva» puede ser tanto una posición asumida seriamente como tan sólo una *façon de parler*. Si es una posición seria, constituye un ataque explícito al liberalismo. Esta posición concibe al Estado social, que entonces se transforma en Estado de bienestar en el sentido más estricto, como persiguiendo la «justicia distributiva» en contra de los resultados de las fuerzas del mercado. El mercado es considerado, en el mejor de los casos, como un mecanismo de asignación satisfactorio, pero no como uno que incorpore libertad individual en un sentido moralmente aceptable. Las reglas del mercado son una cuestión de conveniencia, no de justicia. Por lo tanto, la intervención, la «corrección», por medios políticos, no es considerada como generadora de un problema constitucional, sino más bien como necesaria para instaurar la libertad y la justicia⁸. Este argumento en favor del Estado social implica una concepción no individualista de la autorrealización humana en la cual el énfasis liberal en la autonomía individual sólo puede ser entendido como un énfasis en un anonimato impuesto, en el aislamiento y en la enajenación («Entfremdung»). El argumento es, en sí, consistente, pero naturalmente no es aceptable para un liberal, ni en sus premisas fácticas, ni en sus premisas valorativas. Si, por otra parte, el concepto de justicia distributiva es sólo una cuestión de retórica, las cosas

⁸ De esta manera se puede caracterizar la concepción sueca del socialismo. Cf. Tilton (1990).

no resultan mucho mejor desde un punto de vista liberal. Esta posición no se enfrenta intencionalmente con el liberalismo, y hasta podría ser considerada por sus defensores, de algún modo o en algún respecto, como liberal, pero es inconsistente. Oculta el hecho de que la libertad tiene su precio. Esta inconsistencia la vuelve atractiva y peligrosa: atractiva por razones obvias, peligrosa porque engendra una cultura de malos entendidos sistemáticos sobre las instituciones de una sociedad libre. Para resumir la posición liberal sobre la «justicia distributiva»: no tienes que ser liberal, pero si te consideras a ti mismo liberal no puedes argumentar en favor del Estado social aduciendo que corrige «fallas distributivas del mercado».

Veamos ahora el segundo argumento posible, el argumento de la equidad. Los argumentos de la equidad no se centran generalmente en las propiedades de los resultados, tal como lo hacen los argumentos de la justicia distributiva, sino que se centran más bien en las propiedades de la constelación de juegos (game constellation). Podemos distinguir entre un argumento de «oportunidad equitativa» y otro de «expectativa de seguridad equitativa». Ambos son argumentos *ex ante*, no *ex post*. Por lo tanto, no entran necesariamente en conflicto con los valores liberales, sino que pueden ser considerados más bien como derivados de los argumentos sobre las dotaciones originales (argumento de la oportunidad equitativa) o sobre la ayuda (argumento de la seguridad equitativa).

Los argumentos de la oportunidad equitativa son completamente independientes de los valores liberales y, por lo tanto, no entran en conflicto alguno con ellos. Por otro lado, los argumentos de la seguridad equitativa se encuentran en una relación más complicada con el liberalismo. Como hemos visto más arriba, la obligación de ayudar a quienes están necesitados es normativamente independiente de los valores liberales básicos, pero de ninguna manera los contradice. No existe ninguna razón *a priori* para que no se pueda pensar en otros valores que sean independientes y no contradictorios en el mismo sentido y que una sociedad puede tratar de respetar políticamente. La seguridad equitativa -algún principio general de seguro que defina un límite inferior debajo del cual nadie puede caer- es un valor de este tipo. Dónde se trace este límite es una decisión política. En nuestro contexto, los casos interesantes son aquellos en los que el límite es trazado claramente por encima del nivel de subsistencia (sólo entonces existe una diferencia clara entre «seguridad equitativa» y «ayuda»). Podemos considerar entonces a la «libertad» y a la «seguridad equitativa» como dos objetivos en conflicto que pueden ser alcanzados parcialmente a un costo que es medido en unidades del objetivo opuesto; en otras palabras, existe un *tradeoff*. Según esta interpretación, el Estado social no se opone conceptualmente a

una constitución liberal, pero ciertamente la relación entre ambos no es totalmente armoniosa.

El juicio sobre la acción política distributiva o redistributiva basado en los argumentos de equidad depende de decisiones normativas posteriores o de consideraciones empíricas acerca de las cuales los teóricos liberales pueden divergir. Algunos pueden combatir el argumento de oportunidad equitativa por sus supuestos efectos en los incentivos; el argumento de la seguridad equitativa será tan inaceptable para un liberal como lo será el argumento de la «justicia social» si considera a la libertad como un valor absoluto que, por razones normativas, no pueden ser objeto de un *tradeoff*, o si considera que un tal *tradeoff* es empíricamente inexistente⁹. En cambio, si un liberal es normativamente no monista y empíricamente no pesimista, puede esperar encontrar alguna solución, algún equilibrio o compromiso. En este sentido, una posición «liberal social» no es ciertamente una posición inconsistente. Pero, ya que los principios sobre los cuales se funda también esta variedad del Estado social son diferentes del principio sobre el que descansan las reglas liberales de conducta, la tensión filosófica restante habrá de conducir muy probablemente al conflicto político. Los liberales tienden a interpretar el Estado social (en su variante de la oportunidad equitativa o de la seguridad equitativa) quizá como algo inevitable, pero, sin embargo, potencialmente peligroso. Quienes propugnan un Estado social (de oportunidad equitativa o de seguridad equitativa) tienden a considerar a una sociedad libre como algo bueno, pero desconfían de cualquiera que se considere a sí mismo un liberal¹⁰.

La situación no parece muy alentadora: si la concepción de un Estado social se basa en un argumento ético, el Estado social es, en el mejor de los casos, aceptable para un liberal; pero no está nunca impuesto por los valores liberales; siempre es algo peligroso porque es difícil controlarlo. La única clase de acción política distributiva incontrovertida y éticamente justificada sigue siendo, por consiguiente, la ayuda, algo que el Estado social moderno ha superado por mucho. Si existe un argumento liberal positivo en favor del

⁹ El argumento empírico contra la interpretación de la seguridad equitativa niega la estabilidad de este arreglo. Se supone que no descansa realmente sobre un argumento de principio sino sólo sobre un compromiso práctico. El origen del Estado social es considerado tan sólo como un intento fútil de obtener la paz social. El intento es fútil porque las puertas para luchar por un ingreso político en el sentido estricto están abiertas. *Rent seeking* (Buchanan/Tollison/Tullock [1983], pero también cf. Ricketts [1983]) y la defensa contra ello puede muy bien destruir la paz, la política puede convertirse en el mecanismo mediante el cual las personas luchan unas contra las otras (Olson [1982], de Jouvenel [1990]).

¹⁰ «Liberal» en el sentido europeo, en los EE.UU. se tendría aquí que hablar de «libertario».

Estado social, éste no puede ser un argumento basado en consideraciones éticas.

4. Constitucionalismo liberal y distribución

Hasta aquí hemos considerado una constitución como algo que, si existe, impone restricciones obligatorias al comportamiento individual; según este análisis las instituciones son exógenas y el comportamiento inducido por ellas, endógeno. Ahora bien, aunque éste es un análisis válido, es, sin embargo, sólo parcial. Un análisis completo tiene que convertir en endógenas las reglas mismas. Debe averiguar, por ejemplo, cuáles son los incentivos para atenerse a alguna regla individualmente y para mantenerla, cambiarla o abandonarla políticamente. Los pensadores políticos liberales siempre se han sentido particularmente orgullosos por aplicar un análisis completo. Insisten en no ser utópicos en este sentido específico, y normalmente consideran que en ello reside la fuerza particular o hasta única de su pensamiento. Desde esta perspectiva las propuestas institucionales deben tomar en serio el hecho de que las instituciones no están dirigidas por filósofos sino por seres humanos comunes. Las personas pueden tener opiniones generales, pero naturalmente tienen intereses específicos. Y normalmente los intereses prevalecerán cuando se produzca un conflicto entre opiniones e intereses. La viabilidad y estabilidad de las instituciones, por lo tanto, no dependen simplemente de sus méritos filosóficos. De todos los acuerdos que pueden pretender ser buenos o justos o éticamente aceptables en cualquier otro sentido, sólo aquellos que también son «posibles» resultan de interés. Las «consideraciones de posibilidad» de este tipo son, por consiguiente, una parte genuina del pensamiento liberal.

No es sorprendente entonces que la distribución en general y las dotaciones individuales en particular no sean cuestiones menores sino un tema central del pensamiento político liberal. Daré una imagen de este razonamiento en tres pasos. Primero, mostraré la importancia de la independencia material individual de la política; luego describiré las consecuencias que esto tiene para la democracia, y finalmente tendré que averiguar qué puede significar la independencia de la política bajo las condiciones modernas de profunda interdependencia.

1. La importancia de la independencia individual: En principio, las personas pueden aceptar un argumento en favor de la restricción de la intervención política con respecto a la propiedad individual. Pero esto no implica que se abstendrán de luchar por un ingreso político en la medida que esperan que este ingreso sea mayor que su

ingreso mercantil. Las barreras constitucionales no restringirán permanentemente tales comportamientos. La única salida es reducir la presión misma: las restricciones constitucionales de los instrumentos políticos tienen que estar socialmente fundamentadas, es decir, las personas han de tener algo que perder a causa de la interferencia política. Cuanto más grande sea la dimensión de la vida extrapolítica de las personas, tanto más habrán de oponerse a las intervenciones políticas en este ámbito y tanto más estarán dispuestas a apoyar una constitución que las restrinja, también en aquellos casos en los cuales ellas podrían esperar ganancias de las intervenciones en la propiedad o en los ingresos de otras personas. Las alternativas, entonces, son simples: o bien se otorga peso político a quienes tienen algo que perder, o bien hay que asegurar que todo aquel que tenga peso político tenga algo que perder¹¹.

2. Las consecuencias para la democracia son claras. Si el sufragio universal no está en juego, entonces ha de haber alguna provisión universal de dotaciones:

«El hombre rico que puede sentir la vulnerabilidad de sus pretensiones nominales en el estado de cosas existente y que puede, al mismo tiempo, desear que la extensión de la acción colectiva o estatal sea limitada, puede potencialmente estar de acuerdo con una transferencia de riqueza a un hombre pobre de una vez para siempre o cuasi permanentemente, una transferencia hecha a cambio del consentimiento de éste para una constitución genuinamente nueva que explícitamente limitará las transferencias fiscales dispuestas gubernamentalmente.»¹²

Esta cita de Buchanan -quien tampoco es un herético- resulta aquí interesante por dos razones. Primero, Buchanan no usa el concepto de consentimiento (del hombre rico) en un sentido que implique una garantía de cualquier status quo existente; más bien, ese concepto tiene que ser interpretado en el sentido de la teoría de los juegos, es decir, como implicando algún tipo de solución negociada que encierra una relación de poder. Segundo, la distinción entre la transferencia «de una vez para siempre» y la «cuasi permanente» tiene vital importancia para nuestro argumento sobre el Estado social. Para ver esto, hemos de explicar las constelaciones sociales asociadas con cada una de las dos.

3. Autarquía e interdependencia: ¿Cuándo una transferencia de una vez para siempre resuelve el problema del hombre rico? Sólo si

¹¹ Jouvenel (198 1) insiste sobre este punto. Cf. especialmente libros V y VI.

¹² Buchanan (1975:178).

existe una situación que podemos llamar de independencia individual o de autarquía. En este caso, el valor de uso de la propiedad es tal que las personas pueden vivir de ella; las transacciones son atractivas pero no inevitables, la propiedad es un capital del cual puede obtenerse un «ingreso», con o sin transacciones en el mercado. Podemos llamar a esto una situación lockeana o jeffersoniana. Aquí el argumento liberal sobre la distribución anterior al mercado es claro y puede ser tomado literalmente: hay que dar a las personas una dotación inicial que les asegure el sustento y dejar que todo lo demás sea el resultado de sus propias decisiones voluntarias. Se comprende que en esta situación dar más que una ayuda sería precisamente el compromiso problemático descrito más arriba.

La situación de autarquía no es la situación típica en una sociedad moderna. Bajo las condiciones de una división del trabajo ampliamente extendida existe una interdependencia completa. Aquí, las personas, en general, no pueden vivir del uso directo de su propiedad, las transacciones no son sólo atractivas sino necesarias. No es el capital el que decide la manera como las personas pueden vivir, sino el flujo generada por las transacciones. Esto también es verdad para «el hombre rico», ya que toda su propiedad carece de valor si la economía deja de funcionar; lo que llamamos ingreso «de la riqueza» es generado por transacciones del mismo modo como ingreso laboral. Es obvio que una distribución de una vez para siempre de cualquier recurso físico no garantizaría generalmente la independencia de la política. Pero esto no significa que ahora las transferencias se hayan vuelto irrelevantes. El problema que subyace no ha desaparecido, sino que se ha vuelto más difícil que en la constelación clásica. Cuando existe una dependencia completa y ninguna autarquía; entonces no hay reducto alguno que defender contra la interferencia política. La otra cara de la política se convierte necesariamente en dominante; no el riesgo de ser desposeído sino la oportunidad de obtener una parte mayor. No hay razón para esperar que las personas se abstengan de sacar las consecuencias.

En esta situación se puede argumentar, por un lado, en favor de un retorno a la situación clásica, es decir, a la etapa preindustrial, donde, una vez más, la autarquía sería posible. Esto sería consistente aunque extraño, ya que es precisamente el triunfo de las constituciones liberales lo que ha hecho posible estándares de vida sin precedentes, al expulsarnos del paraíso de la autarquía individual¹³. Si esta no es la consecuencia que obtenemos, entonces hemos de concluir

¹³ Hayek (1988) al final invirtió explícitamente el argumento. Para él la libertad no es un valor en sí mismo; pero el argumento decisivo en su favor es que resulta instrumental para provocar el «orden extendido».

que la constelación moderna es aquella en la que se lleva a cabo la «transferencia cuasi permanente» de Buchanan. Pero, ¿qué clase de respuesta a nuestro problema es ésta? La principal implicación política del liberalismo es la limitación estricta del ámbito de la decisión colectiva. Por lo tanto, a primera vista, la noción de una transferencia «cuasi permanente» parece crear una paradoja: este tipo de transferencia es una cuestión de una actividad estatal diaria y continua, una cuestión de la agenda normal. Pero, ¿cómo puede alcanzarse por medios políticos la deseada independencia de la política?

5. Una interpretación neoliberal del Estado social

Que una constelación paradójica exista o no depende del escenario implícito que tengamos en mente: el clásico de la autarquía o el moderno de la interdependencia. En mi opinión, es precisamente el escenario implícito usado lo que distingue el liberalismo clásico del neoliberalismo. El neoliberalismo no es un liberalismo cambiado, sino que es un liberalismo bajo condiciones modificadas.

Mientras seguimos con el escenario clásico en mente, la noción de transferencia cuasi permanente tiene que parecer extraña. La protección del alcance del poder colectivo puede ser interpretada de manera directa como si requiriera una restricción constitucional de la agenda política. La línea divisoria importante es entre la libertad privada, por una parte, y la política -como quiera que sea institucionalizada- por otra. Tan pronto como pasamos al escenario neoliberal de la interdependencia estricta, las cosas resultan algo diferentes: al menos el bienestar económico ya no es algo privado en el sentido del pensamiento liberal clásico. Aquí la línea de demarcación del liberalismo clásico todavía es una condición necesaria de la libertad, pero ya no es más una condición suficiente. Bajo condiciones de interdependencia inevitable, la pregunta urgente no es cómo asegurar la privacidad, sino más bien, cómo definir y preservar la libertad individual inmersa en la interdependencia. Preservar lo que en tiempos pasados hizo tan importante la autonomía privada es ahora en sí misma una tarea pública.

La consecuencia general es: no desembarazándose de la actividad política sino sólo a través de la actividad política es posible preservar, bajo las condiciones modernas, aquello que tenían en mente los autores liberales. La pregunta, entonces, ya no es si algo cae o no dentro del ámbito público. La pregunta es, más bien, por qué medios ha de ser tratado en el dominio público, es decir, sobre una base constitucional o sobre una base de coaliciones cambiantes. No es la distinción entre política y libertad privada lo que es relevante para

este problema, sino la distinción entre política arbitraria y acción colectiva constitucionalmente restringida¹⁴. La consecuencia política para la acción política distributiva es: la «transferencia cuasi permanente» es una alternativa a la «transferencia fiscal dispuesta gubernamentalmente» si es establecida de una manera constitucional, o en otras palabras: si se crean derechos de propiedad que no están sujetos a una decisión política discrecional. La diferencia entre estos derechos de propiedad y las dotaciones clásicas consiste en que son derechos de propiedad referidos a un flujo y no a un capital físico.

Es obvio que somos libres para interpretar al Estado social de la siguiente manera, no como una intromisión en los resultados de una transferencia voluntaria sino como un intento de enfrentarse con el problema de las dotaciones creadoras de independencia. Según esta interpretación, el Estado social no es algo que se agrega a una constitución liberal por razones independientes, sino que es una parte necesaria de ella, ya que proporciona los requisitos o la infraestructura sociales de las instituciones liberales. Visto de esta manera, el hecho de que todo Estado liberal y democrático sea un Estado social no es una coincidencia ni un compromiso peligroso, sino una necesidad derivada de aquella parte de los valores liberales que es sobre lo que insiste un razonamiento constitucional no utópico.

A diferencia de la habitual desconfianza liberal contra el Estado social tenemos ahora un argumento bien definido que en modo alguno consiste en la aprobación indiferenciada del Estado social, sino más bien en un criterio para juzgarlo. Generalmente, como liberal se debe estar interesado en los medios por los cuales una sociedad proporciona dotaciones, mientras que el volumen de provisión no debe constituir el principal centro de interés. Es ilegítima la provisión por decisión mayoritaria y por intervención discrecional, es legítima la provisión por decisiones constitucionales autovinculantes. Los títulos generados por medios constitucionales están fuera del alcance de la negociación y pueden ser considerados como el equivalente a las dotaciones privadas en la situación clásica. La característica decisiva no es que son producidos mediante decisiones colectivas, sino que lo son de una manera tal que quedan protegidos del quehacer político. Tan pronto como la distinción entre la provisión constitucional y el área de «esto no es necesariamente así» se hace explícita, no sólo existe un criterio de demarcación para los filósofos sociales sino también la posibilidad de que la restricción del ámbito político propiamente dicho sea socialmente estable. Si todos arriesgan algo cruzando la línea de demarcación, todos tenderán a abstenerse de ello.

¹⁴ Cf. especialmente Brennan/Buchanan (1985).

6. Discusión y advertencias

Naturalmente, el criterio aquí propuesto es bastante abstracto. Pero, sin embargo, es útil, ya que nos indica dónde es fructífero invertir energía intelectual y dónde resulta estéril. Puede ayudar, verbigracia, en la discusión acerca de qué es lo que puede ser escrito en una constitución. Por ejemplo, un neoliberal no es un enemigo nato de las declaraciones constitucionales de una responsabilidad pública sobre cuestiones como el ingreso mínimo, la educación y la vivienda¹⁵. Por cierto, un neoliberal tendría que oponerse, por buenas razones liberales, a la introducción de «derechos humanos sociales» individuales definitivos. Pero lo que podría aceptar fácilmente son garantías constitucionales que definan dotaciones relativas mínimas.

Quedan dos puntos para discutir. El argumento aquí presentado no implica que el volumen de la actividad estatal distributiva deba ser completamente irrelevante desde un punto de vista neoliberal. Segundo, tampoco implica que cualquier clase de medida distributiva que sea tomada debe ser considerada aceptable desde un punto de vista neoliberal, en la medida en que es tomada constitucionalmente.

Respecto al volumen de la actividad estatal, se puede decir lo siguiente. Naturalmente, existen fuertes argumentos liberales para la limitación del volumen de la acción política, sea o no constitucionalmente restringida. La razón obvia y casi trivial reside en el hecho de que cualquier recurso que sea políticamente controlado no lo es privadamente. Otra razón no tan obvia se basa en el hecho de que no sólo el poder político justo sino también el poder político arbitrario, no sujeto a restricciones constitucionales, aumenta con el volumen de la actividad estatal. Dado que nunca puede haber una actividad pública determinada totalmente por reglas, hay inevitablemente un poder discrecional que aumenta al menos en proporción a la participación estatal en el PNB, y por lo tanto debería estar restringido. Pero hay que subrayar que estos argumentos, ciertamente liberales, no son específicos para la actividad estatal distributiva, sino que tienen validez general. Por otra parte, el único argumento dirigido específicamente a las actividades distributivas, el argumento de los efectos de incentivo adversos, no es un argumento liberal. Por supuesto que impuestos muy altos (para gasto social o cualquier otro gasto) y altas dotaciones individuales relativas garantizadas pueden tener efectos de incentivo adversos. El crecimiento o el progreso

¹⁵ Cf. La discusión constitucional alemana contemporánea sobre los «fines del Estado».

material puede estar en juego, pero esto no es la libertad y, a veces, puede hasta entrar en conflicto con ella¹⁶.

Respecto del segundo punto, basta recordar el énfasis liberal en la viabilidad de las instituciones. Un criterio decisivo, aunque no sea el único, de la aceptabilidad de alguna regla o institución para un filósofo liberal es rendimiento para seres humanos reales. No todo lo que es establecido constitucional y no arbitrariamente es aceptable para un argumento político liberal. Considérese una disposición constitucional que prohíba de una manera general la herencia de riqueza. Obviamente, ésta sería una manera de asegurar «cuasi permanentemente» las dotaciones necesarias. Una medida de este tipo superaría la prueba de la consistencia filosófica, pero fracasaría muy probablemente en la prueba de la viabilidad institucional. Si la mayoría de las personas quiere de una manera intensa y decidida dejar algo a sus hijos habrá una fuerte resistencia política y una permanente tensión en las instituciones. De una manera más general, esto significaría que lo que un liberal puede proponer depende no sólo del razonamiento abstracto sino también de la información empírica.

Así pues, si no aplicamos el razonamiento constitucional tontamente, la posición aquí asumida seguramente es más fecunda que el inseguro compromiso descrito más arriba. Intelectualmente, es un argumento liberal más consistente que la posición libertaria radical, y políticamente es una posición no sólo defensiva sino activa. El desafío intelectual para un liberal no debe ser la pregunta de si un Estado social es o no legítimo. El desafío debe ser, más bien, la pregunta acerca de qué forma debería tener el Estado social liberal.

(Traducción de Jorge F. Malem Seña)

¹⁶ A veces el comportamiento requerido para el progreso material defendido por los liberales parece en efecto implicar restricciones a la libertad individual. Hayek, por ejemplo, usa un criterio no individualista: las personas sólo deben estar interesadas en el ingreso esperado y, por lo tanto, deben ser completamente neutrales con respecto al riesgo. ¿Por qué? La única razón es la maximización del crecimiento agregado, pero éste es un criterio colectivista. Véase a este respecto mi discusión sobre Hayek, Zintl (1983).

BIBLIOGRAFÍA

- Bouc, A., *Le liberalisme contre la democratie*, Paris, 1981.
- Brennan, G.; Buchanan, J. M., *The Reason of Rules*, Cambridge, 1985.
- Brittan, S., *The Economic Contradictions of Democracy*, Brit. J. of Political Science, 5, 1975, pp. 129-159.
- Brittan, S., *The Economic Consequences of Democracy*, London, 1977.
- Buchanan, J. M., *The Limits of Liberty*, Chicago, 1975.
- Buchanan, J. M.; Tollison, R. D.; Tullock, G., (eds.), *Toward a Theory of Rent Seeking*, College Station, Texas, 1983.
- Gauthier, D., *Morals by Agreement*, Oxford, 1986.
- Hayek, F. A., *The Constitution of Liberty*, Oxford, 1960.
- Hayek, F. A., *Law, Legislation and Liberty*, vol. 3: *The Political Order of a Free People*, London, 1979.
- Hayek, F. A., *The Fatal Conceit. The Errors of Socialism*, London, 1988.
- Jouvenel, B. de, *On Power. Its Nature and the History of Its Growth*, Westport, Conn, 1981.
- Jouvenel, B. de, *The Ethics of Redistribution*, Indianapolis, 1990.
- Locke, L., *Second Treatise on Government*. New York, 1952.
- North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, 1990.
- Nozick, R., *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, 1974.
- Olson, M., *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Conn, 1982.
- Ricketts, M., *Rent Seeking, Entrepreneurship, Subjectivism, and Property Rights*, *J. of Institutional and Theoretical Economics (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft)*, 143, 1987, pp. 457-466.
- Tilton, T. A., *The Political Theory of Sweedish Social Democracy: Through the Welfare State to Socialism*, Oxford, 1990.
- Zintl, R., *Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft. Untersuchungen ziiirpolitischen Theorie von J. M. Buchanan und F. A. V. Hayek*, Berlin, 1983.