

EN BUSCA DE MONTESQUIEU

DEMOCRACIA Y MUNDIALIZACIÓN

PRÓLOGO para europeos: la madalena de Proust

I. Tesis: los peligros de la democracia mayoritaria.- La separación y división de poderes. La confusión de los poderes. El peso del Estado. La división del trabajo. Jerarquías y mercados. Estado necesario y Estados fallidos. La política como proceso y la democracia como procedimiento. Libertad individual como 'auto-gobierno', no como 'capacidad'. Conflicto entre democracia y liberalismo. Democracia Constitucional. Las tesis de este ensayo.

II. Nacimiento y decadencia del constitucionalismo liberal

1. La separación y la división de poderes como defensa de la libertad individual. La Gloriosa Revolución de 1688. Los tres poderes en el pensamiento de Locke.- El espíritu que informa las leyes según Montesquieu. La división de poderes. La Constitución de Inglaterra.- Madison y la Constitución de Estados Unidos de América del Norte. **2. El revulsivo de la Revolución francesa.** Condorcet y la separación de poderes en la Asamblea Francesa durante la Revolución.- La libertad de los antiguos y los modernos, según Benjamín Constant. **3. Libertad frente a democracia en el siglo XIX.** El experimento censitario.- Tocqueville y *La democracia en América*.- La defensa de las minorías en John Stuart Mill. **4. Soberanía popular, soberanía compartida.** Soberanía supuestamente indivisible. La soberanía popular de Rousseau a Lincoln.- Las bases teóricas de los frenos y contrapesos constitucionales.

III. Cinco siglos de mundialización

1. De Colbert a Montesquieu, a Smith, a Marx, a Hayek. Coincidencias y casualidades en el progreso institucional.- El progreso económico natural, según Adam Smith. La importancia de las instituciones.- El capitalismo alienante, según Marx.- Hayek señala la opacidad del mercado. **2. *Le doux commerce* como actividad civilizadora.** El comercio y las libertades. La extensión del mercado como fuente de riqueza.- **3. La mundialización interrumpida.** La liberación de la primera mitad del siglo XIX. La contrarrevolución industrial. El capitalismo en un solo país.- **4. Del Estado liberal al Estado planificador, al Estado de Bienestar.** El liberalismo, una doctrina sobre el Estado.- La enfermedad del Estado liberal. *****El crecimiento del gasto público.- Milagros económicos.

IV. Malestar en la modernidad

1. Un barniz de civilización. Los dioses con prótesis de Freud. *Homo homini lupus*.- La degradación de la modernidad. Ortega ve el hombre moderno perdido en la masa. Mundialización y consumismo. Las verdaderas causas de la degradación de la modernidad. **2. El miedo a la tecnología.** Huxley y Orwell ante la tecnología.- **3. El horror del mercado.** Una ceguera general. Marx denuncia el capitalismo. Schumpeter pregunta: ¿puede sobrevivir el capitalismo? - **4. Antropología del capitalismo.** Instintos tribales, instintos sociales. Hayek, crítico de la socio-biología. El tercer mundo de Popper. Los límites de la razón. Un malestar siempre presente.

V. La lógica de la unanimidad

1. La democracia inmóvil.- El Estado moderno hace crisis.- Mayorías arbitrarias, democracias viejas. Individualismo metodológico, otra vez.- Defectos del Estado: *1) defectos de los sistemas de votación; 2) búsqueda de rentas.* Asimetrías de la acción política. Mecanismos correctores. **2. El rango lógico de los frenos y contrapesos constitucionales.**- La corrección de la democracia mayoritaria. La regla de la unanimidad: *1) tipos de unanimidad; 2) niveles de acuerdo; 3) el velo de incertidumbre tras el que acordar meta-reglas; 4) el coste de la toma de decisiones.*- **3. La Constitución de la democracia.** Aproximaciones de la democracia liberal hacia la regla de unanimidad: *1) legislación general y legislación diferencial; 2) la separación y la división de poderes; 3) los poderes remanentes de la sociedad civil.*- **4. Pesimismo constitucional.**- El papel de las ideas y el papel de los intereses en el cambio social. Sacar fuerzas de flaqueza.

VI. Caminos de liberación

1. Liberación por el mercado. El libre mercado y la separación de poderes. Auto-destrucción del capitalismo...y de la democracia. ¿Son compatibles democracia y capitalismo? **2. Liberación por la mundialización.**- La fortaleza de la economía de mercado. La experiencia de la privatización.- El libre comercio como barrera contra los buscadores de rentas políticas. Competencia entre jurisdicciones.- Mundialización y democracia, círculo virtuoso.- **3. Liberación por la ciencia y la técnica.** ¿Es posible la ciencia sin democracia y sin mercado? Caminos laterales.- **4. Liberación por la comunicación.** Dimensión protectora de la individualidad, de las TIC: *1) Comunicación descentralizada o en red. 2) Carlos V vencido por la imprenta. 3) Periódicos digitales, informaciones estadísticas, publicaciones de 'think tanks'. 4) Información electoral, campañas televisivas, 'blogging', sufragio a distancia. 5) Información sobre el proceso legislativo y reducción de la burocracia. 6) Alertas sobre abusos en materia de derechos humanos.*- Las TIC, refuerzo de la libertad económica: negocios y transacciones en red. Las tecnologías de la información como factor de mundialización.- El Estado, pasado de largo. Las nuevas tecnologías refuerzan el Estado. El delito como la otra cara de la moneda.

VII. Conclusión: el secreto de Montesquieu

Renovación de la filosofía política. Los límites de la democracia mayoritaria. Frenos y contrapesos. Separación y división de poderes. La regla de la unanimidad. El mercado económico como espacio de unanimidad. La mundialización, defensa contra las arbitrariedades del poder. La tecnología con todo fortifica el mercado y refuerza la independencia personal. El secreto de la democracia liberal.

EPÍLOGO para latinoamericanos: caudillismo y populismo

Referencias

Índice de conceptos

Índice onomástico

PRÓLOGO para europeos: la madalena de Proust

« Tout seroit perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçoient ces trois pouvoirs: celui de faire des loi, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers. »

Montesquieu, *L'esprit des lois* (1748)

La famosa doctrina de la separación de poderes como principal baluarte de la libertad, presentada por Montesquieu en el Libro XI, capítulo 6, del *Espíritu de las leyes* (1748), pasó a formar parte del acervo del pensamiento político de Occidente. Sirvió de inspiración de la Constitución de los Estados Unidos de América y es una doctrina que en alguna medida tuvieron en cuenta los redactores de otras muchas leyes fundamentales. Según esta doctrina, los frenos y contrapesos constitucionales para defender la libertad individual frente al poder del Estado forman parte de la esencia del constitucionalismo liberal. Mas todos estaremos de acuerdo en que casi ha desaparecido en las sociedades democráticas durante los últimos cien años: en todas ellas crece la concentración de poderes. La necesidad de tales frenos y contrapesos ha ido olvidándose a medida que ha tomado fuerza el principio de la soberanía popular y gobierno de la mayoría.

Una tan lenta, casi insensible, erosión de las libertades no clamaba por un renovado diagnóstico y urgente tratamiento como los que aquí se proponen. ¿A qué las prisas por despertar un público hipnotizado por las doctrinas del Estado Providencia? Pues bien, hubo algo que al menos en mí despertó el deseo de analizar el olvido de la doctrina de Montesquieu: el proyecto de Constitución europea propuesto a la aprobación de los ciudadanos de los distintos Estados miembros de la UE en 2005.

Los científicos de la política y la economía, en su búsqueda de universales sistemas y estrictos modelos, olvidan a menudo la inspiración nacida de las creaciones de poetas y novelistas. ¿Cómo explicar que de repente, un día del año 2004, resurgieran en mí innumerables lecturas de los tiempos remotos en que yo cursaba el doctorado de Ciencias políticas en la Escuela de Economía de Londres? ¡Qué notables fueron mis maestros! De los labios de Laski, Oakeshott, Cranston, Popper, Robbins, recibí muy diversas doctrinas y sobre todo la invitación a leer los clásicos de todas la escuelas, Platón, Aristóteles, Cicerón, Campanella, Savonarola, Machiavelli, Montesquieu, Hobbes, Locke, Hume, Smith, Hamilton, los utilitaristas, Marx, los idealistas alemanes e ingleses,... Entonces me preguntaba muchas veces ¿qué beneficio podía sacar de tales maestros y lecturas un economista en ciernes? Pues ahora de repente, agobiado por el triste presente político y las aún más tristes perspectivas del mañana, sentí que me invadía una tranquila alegría al oír que llamaban a la puerta de mi memoria, pidiendo la voz y la palabra para opinar sobre la democracia moderna, los pensadores con los que tanto conversé, en persona o en imaginación, años atrás.

Relata Marcel Proust al final del primer volumen de *À la recherche du temps perdu*, titulado *Du côté de chez Swann*, que ya desesperaba de recordar algo más de su infancia, en realidad de su vida, que no era los disgustos que le producía la obligación de irse a la cama sin la compañía de su madre. Una tarde que ésta le dio una taza de

tisana con una madalena que, aunque no lo recordaba, eran las mismas de su niñez, el sabor del pastelillo remojado en la infusión, abrió las puertas del recuerdo.

Y como en ese juego en el que los japoneses se divierten echando en un bol lleno de agua, unos papilitos hasta entonces indistintos, que en cuanto tocan el agua se estiran, toman forma y color, se diferencian, se convierten en flores, casas, personajes consistentes y reconocibles, de la misma manera todas las flores de nuestro jardín y las del parque de Swann, los nenúfares de río, la buena gente del pueblo y sus casitas y la iglesia y todo Combray y sus alrededores, todo eso toma forma y adquiere solidez, y sale, pueblo y jardines, de mi taza de thé.

Hay sin duda una gran diferencia entre la madalena de Proust, “esa pequeña cocha de repostería, tan mantecosamente sensual bajo sus pliegues severos y devotos”, y la grasienta empanada de 448 artículos del proyecto de Constitución europea. Mas el paladar de un economista no es tan delicado como el de un literato francés, por lo que puedo confesar sin desdoro que el sabor que me hizo salir desesperadamente «à la recherche de Montesquieu», fue algo tan indigesto como ese texto constitucional, cuando comenzó a hablarse de someterlo a referéndum..

Durante el siglo XX pareció que la autonomía individual y asociativa estuvo a punto de desaparecer a manos de administradores de toda laya: burócratas de la planificación centralizada o indicativa; controladores de los movimientos de mercancías y capitales; reguladores del mercado laboral; monopolistas privados en busca de subvenciones o aranceles; gestores de tributos, en persecución de cada vez mayores ingresos públicos; cuidadores providentes de la salud o las pensiones individuales; ministros de Educación, Deporte, Cultura con pretensión de gobernar la vida del espíritu. La idea de que la Administración pública lo puede todo había llevado a que los ciudadanos poco a poco se comportaran como siervos en una plantación caribeña bien administrada, en la que el ejercicio de la libre elección, acudiendo con dinero propio a mercados competitivos, estaba desapareciendo. El Estado se encargaría de todo lo importante, el cuidado y la educación de los hijos, la salud de la familia, el control de los alimentos, la jornada y condiciones de trabajo, los permisos para crear una empresa, el ejercicio del derecho de propiedad, la edad de jubilación, la pensión de los trabajadores, la atención a los mayores, la difusión de la cultura, hasta el idioma en el que expresarse. Para los individuos, con su menguada renta disponible quedarían las decisiones de ocio, placer y diversión.¹

Derruido el muro de Berlín en 1989 por las fuerzas de la libertad,² se derrumbó también el ‘socialismo real’, y quedó irreparablemente desprestigiada la filosofía marxista, y también sin base ni sustento la ilusión socialista de crear algún día Estados providencia que cuidaran de los individuos de la cuna a la tumba. La creciente resistencia al aumento continuo de los impuestos y el disgusto por la burocratización del Estado de Bienestar han hecho cundir la sospecha de que los servicios públicos universales no son sostenibles. Pese a la resistencia de los votantes, algunos gobiernos han comenzado a presentar tímidas propuestas de reforma. Los socialistas de todos los partidos viven ahora en una contradicción en vez de en un sueño.

La deriva hacia el Estado providencia gobernado por coaliciones de grupos de interés ha dejado su huella en las instituciones. La separación y división de poderes

¹ Jasay (1985), pág. 279. Los humanos nos habríamos convertido en habitantes de un zoológico, privados de la libertad de actuar, de crear, de emprender, a cambio de ver colmados todos nuestros placeres.

² El Muro de Berlín no ‘cayó’, como suele decirse: fue echado abajo por las fuerzas unidas de los sindicalistas y católicos de Polonia, los protestantes de Alemania del Este, los liberales de la entonces Checoslovaquia, los comunistas reformados de Hungría,- liderados por Ronald Reagan y el Papa Wojtyla. Gracias a Dios no se encontraron enfrente con otro Briehnev.

como baluarte de las libertades son casi un recuerdo. El Ejecutivo no se contenta con poner en práctica lo ordenado en las leyes, sino que las escribe. El legislativo es en las naciones de Europa criatura del Ejecutivo que define su calendario de legislación, y en EEUU legisla para administrar la nación, sustituyéndose así al Ejecutivo. La judicatura quizá sea el poder que aún mantiene cierta independencia en los Estados europeos, pero tiene que aplicar normas que se alejan del ideal de reglas universales que tratan a todos por igual; en EEUU los tribunales se pasan al otro extremo de convertirse en creadores de Derecho en vez de en interpretes del derecho común.

Las instituciones centrales o federales intervienen crecientemente en las jurisdicciones inferiores, muchas veces a petición de alguna de ellas para limitar la competencia institucional planteada por otras jurisdicciones de su nivel. Por otra parte, los estados o autonomías a su vez buscan aumentar sus poderes a expensas de los ayuntamientos y otras instituciones locales.

El nuevo Proyecto de Constitución Europea muestra la misma tendencia concentradora de poderes que se observa en la práctica constitucional de los Estados miembro de la UE. Los redactores del Proyecto han aprovechado la necesidad de simplificar el funcionamiento de las instituciones de la Unión, para extender las competencias y atribuciones de los poderes ejecutivo, legislativo y administrativo de la misma, sin acertar a convertir el principio de subsidiariedad y proporcionalidad en un verdadero freno del intervencionismo y defensa de las jurisdicciones estatales, regionales y locales, y sobre todo de los ciudadanos individuales. Además, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, arrogándose, como lo ha hecho el Tribunal Supremo de EEUU, el poder de crear Derecho, hace todo lo posible por favorecer la concentración de poderes en la UE: tanto es así que los federalistas europeos suelen elogiar al Tribunal por haber sido y ser un vehículo esencial de la “construcción europea”.

Es cierto que el texto insiste en los principios de “subsidiariedad” y “proporcionalidad” en el funcionamiento de la UE. Según estos principios, la Unión deberá intervenir justo lo necesario para complementar la acción de los Estados cuando éstos se enfrenten con cuestiones que sobrepasen su capacidad o su jurisdicción. Pero el contenido del proyecto de Constitución descubre una realidad muy distinta. Son en efecto competencia de la Unión: el establecimiento del mercado único y las intervenciones para fomentar la libre competencia; la aproximación de las legislaciones mercantiles nacionales; la política económica de los Estados miembro y su supervisión por la Comisión; la política monetaria; la política de empleo; la política social; la cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; medio ambiente; consumidores; transportes; investigación, desarrollo tecnológico y exploración espacial. También ha de coordinar y apoyar la salud pública; la industria europea; la cultura; la educación, la juventud y el deporte; la protección civil; la cooperación administrativa.

Olvida el proyecto un elemento esencial de las democracias liberales: el papel de la economía de mercado como dique o valladar de las posibles extra-limitaciones de la política comunitaria.³ En efecto, sería muy importante, en una Unión tan basada en el Derecho interpretado con ayuda de principios explícitos, que la Constitución inscribiera en su frontispicio la economía de mercado y la iniciativa empresarial, al respeto de la

³ Sólo una vez en todo el texto de la Convención he visto una alusión a los efectos benéficos de la acción espontánea de los individuos en un mercado libre y abierto: los convencionales admiten en el art. III.98 que la equiparación de las condiciones de vida y de trabajo de los europeos “resultará tanto del funcionamiento del mercado interior, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en la Constitución y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas”.

propiedad privada y la libertad de contratación, la libre competencia y la libre formación de precios. Sólo hay alusiones perdidas en puntos lejanos del articulado. En el proyecto, cualquier atisbo de competencia jurisdiccional entre las legislaciones e instituciones de distintos países es tratado con sospecha. Pasa por alto así el poderoso mecanismo de progreso consistente en que los individuos lleven su trabajo, sus capitales, su iniciativa empresarial, su domicilio allí donde vean un futuro más halagüeño.

Otra característica común de este texto supranacional y la práctica de los países que componen la UE es el intento de aumentar el peso de la Hacienda europea a costa de los contribuyentes. Continuamente claman los eurócratas contra el límite impuesto a los ingresos propios⁴ de la Comunidad, límite cifrado en el 1,27% del PNB europeo. En cuanto se transfiriera a la UE la potestad de cargar impuestos directamente sobre los ingresos de personas o sociedades, veríamos subir la presión fiscal de la UE, al menos en la medida en que los Estados la fueran rebajando por exigencias de sus contribuyentes. Ninguno de los mecanismos de subsidiariedad serviría para detener esta deriva.

Sentí repentinamente, digo, la necesidad de examinar, con ayuda de los clásicos, el debate entre la división de poderes y la centralización, pues argumentos hay a favor de ambas y cómo conseguir el justo equilibrio no es materia baladí.

Es mi opinión que los demócratas, para contestar a tan difíciles cuestiones, necesitamos imbuirnos otra vez del espíritu que inspiró a los liberales clásicos y redescubrir la doctrina política que guió los pasos de los padres de la Constitución americana. Si no lo conseguimos, corremos peligro de despeñarnos por el camino de servidumbre del que nos avisó Friedrich von Hayek a mediados del siglo pasado. Pero esta vez, en vez de caminar hacia la cima de la planificación económica nos hundiremos en el lodazal de un pretendido mundo feliz y sin responsabilidades, bajo la tutela del Ogro filantrópico denunciado por Octavio Paz.

La libertad naciente del siglo XVIII y triunfante en el XIX, el siglo del liberalismo, a duras penas sobrevivió en el siglo XX, y vuelve a estar amenazada en el XXI: pero ahora es el temor a la subversión de los fanáticos y el deseo de seguridad a todo riesgo los que nos ciegan ante el peligro que supone la concentración del poder político. Es cada vez más evidente que nuestras Constituciones políticas no bastan para corregir la deriva hacia la centralización paternalista, si es que siquiera lo intentan. Es pues urgente preguntarse si es posible reforzar las flacas reglas constitucionales de limitación del poder político con nuevas reglas de buen comportamiento democrático, y si quedan en nuestras sociedades frenos y contrapesos espontáneos capaces de reforzar las defensas institucionales de las libertades individuales.

Montesquieu, al observar *in situ* la Constitución de Inglaterra, destacó la importancia del comercio en la transformación de la sociedad estamental en una sociedad individualista y sobre todo subrayó (Libro XX, capítulo iv) la íntima relación entre el comercio y la Constitución, señalando la natural relación entre “el gobierno de muchos” y “el comercio de economía”, como él llamaba el comercio de corto beneficio pero repetidas transacciones. Quizá necesitemos redescubrir el secreto del liberalismo clásico y apoyarnos en la mundialización económica y la comunicación tecnológica para que desempeñen en el siglo XXI mismo papel constituyente y liberador que el comercio en el siglo de las luces.

⁴ Son recursos propios de la UE los derechos de aduana, las exacciones reguladoras agrícolas, una participación del 1% en el IVA de los Estados miembro, y una exacción a los Estados proporcional a su PNB hasta completar el 1,27% máximo señalado en el texto.

I. Tesis: los peligros de la democracia mayoritaria

“Democracy cannot be fully characterised as the rule of the majority, although the institution of general elections is most important. For a majority might rule in a tyrannical way. ... In a democracy the powers of the rulers must be limited; ... in a democracy, the rulers – that is to say, the government – can be dismissed by the ruled without bloodshed.”

Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies*.(1945)

El texto de Popper que encabeza este primer capítulo se ha hecho famoso pero suele citarse de una manera incompleta que lo deforma. Se define, sí, la democracia siguiendo al maestro vienes como el sistema que permite echar a los gobernantes sin que corra la sangre, pero nada se dice de las frases anteriores: la regla de la mayoría no es la esencia de la democracia, pues la mayoría podría gobernar de manera tiránica; la esencia de la democracia es la limitación del poder de los gobernantes.

Al interpretar la democracia como un sistema político caracterizado por la regla de la mayoría, se abren las puertas de la ciudad al populismo. Igual peligro se corre cuando el poder de los votantes se caracteriza como ‘soberanía del pueblo’. Las mayorías no son de por sí mágicas, ni el pueblo puede hacer siempre lo que quiere, so pena de graves vaivenes y aún excesos. Para que florezca la libertad, la soberanía debe estar dividida y el pueblo tener, no ya el ejercicio de la soberanía, sino sólo un voto de censura sobre las autoridades. Sin frenos ni contrapesos que mantengan los poderes en un cierto equilibrio, la democracia puede derivar en opresión.

La división y separación de poderes

La deriva que está sufriendo el constitucionalismo liberal hacia un populismo democrático, ha llevado a que ni siquiera se entienda bien la doctrina de Montesquieu.

En primer lugar hay que saber que la distribución de la soberanía pública entre distintos órganos del Estado tiene dos dimensiones, una horizontal y otra vertical. Horizontalmente hablamos de la *separación de poderes* entre el ejecutivo, la legislatura, y la judicatura en cada plano y circunscripción. Verticalmente, decimos *la división de poderes* entre los órganos nacionales y los de las Autonomías, estados, provincias; más abajo, entre el aparato entero del Estado y la sociedad civil, los Ayuntamientos; y más abajo aún, la propia sociedad civil, compuesta por familias, asociaciones, iglesias, empresas, medios de comunicación, a la postre, por individuos.

En segundo lugar, esa separación y división de poderes no significa el aislamiento de cada uno de ellos en compartimentos estancos, sino la división del trabajo y necesaria colaboración entre ellas para tomar decisiones colectivas. La esencia de la ‘doctrina Montesquieu’ estriba en que un solo poder no pueda tomar decisiones colectivas sin la colaboración, apoyo, refrendo, o revisión de otro. No es un arreglo de compartimentos estancos sino un sistema de “autoridad concordante”, como lo ha llamado acertadamente Gordon Tullock.⁵ Es curioso que los mayores partidarios de un

⁵ Tullock (1993), pág. 84

poder ejecutivo fuerte y sin trabas hayan apelado a la doctrina de Montesquieu, interpretada *por domo sua*. La separación entre el legislativo y el ejecutivo se ha interpretado a menudo en el sentido de que el Parlamento estaba sólo para hacer leyes y no para controlar el Gobierno.⁶ El Derecho Administrativo francés hasta muy recientemente ha prohibido, en nombre de la separación entre el poder ejecutivo y el judicial, que los Tribunales pudieran entrar a juzgar los actos administrativos.⁷ La separación de poderes o de funciones entre los órganos del Estado, la división de poderes entre el gobierno central y las autoridades locales, y entre todas las Administraciones públicas y la sociedad civil tiene como fin que nadie pueda alzarse con la totalidad de la soberanía, - que ni siquiera la mayoría del pueblo pueda tomar decisiones sin contar con otras instancias de poder. Esa necesidad de colaboración debe entenderse como la asignación de poderes de veto a distintas instituciones, lo que reduce la posibilidad de que alguna minoría sea puesta de lado y explotada. Vista de esta forma, la separación y división de poderes son una manera concordar poderes y de acercar así la toma de decisiones públicas al ideal individualista de decisiones por unanimidad.

La confusión de los poderes

Veamos lo ocurrido con el papel que los Parlamentos deberían desempeñar en ese equilibrio de poderes que sirve de baluarte de las libertades. *En los países de régimen parlamentario* cabe señalar que el Parlamento, por un lado, ha abandonado en manos del Ejecutivo la función de legislar y, por otro, apenas es capaz de vigilar ese poder ejecutivo, que acapara información y recursos burocráticos. Eso es así especialmente en los sistemas parlamentarios unicamerales.

El poder de legislar ha resultado demasiado importante como para que los Gobiernos se muestren dispuestos a dejarlo en manos de los representantes del pueblo. Las leyes aprobadas cada año aumentan en número y tamaño, lo que no sería necesario si la ley se contuviese dentro de los límites de su función primordial, que es la de establecer un marco estable para los libres acuerdos de los particulares. La labor legislativa ya no disimula su entrega a la necesidad del Ejecutivo de buscar votos contentando a sus amigos y seduciendo a sus enemigos. Una imagen marinera refleja la triste realidad de la vida parlamentaria: la legislación navega empujada por los vientos cambiantes de la opinión pública pero son los grupos de presión los que la pilotan rumbo a sus intereses.

Tampoco son esos Parlamentos muy eficaces en su otro cometido, el de controlar el Gobierno. Los escándalos los destapa la prensa, de la que los diputados se

⁶ Recoge Hayek estas palabras significativas atribuidas a Napoleón I: “Nadie puede tener mayor respeto a la independencia del poder legislativo que yo: pero legislación no significa finanzas, crítica de la Administración, o noventa y nueve de las cien cosas en las que se ocupa el Parlamento en Inglaterra. El legislativo debería *legislar*, es decir, construir buenas leyes sobre la base de principios científicos de jurisprudencia, pero debe respetar la independencia del ejecutivo tanto como desea que su propia independencia sea respetada.” Sin duda Napoleón hizo muy buenas leyes, como el *Code civil*, pero él participó activamente en su redacción. Además, no habría sido de más que las Cámaras hubiesen controlado y criticado las aventuras militares del emperador, que tanta sangre costaron al pueblo francés y a toda Europa.

⁷ Véase Tocqueville (1835-1840), vol. II, parte iv, cap. v, pág. 360, nota 4: “En Francia se propone un singular sofisma a este respecto. Cuando nace un proceso entra la administración y un particular, se niegan a someterlo al examen de un juez ordinario, a fin, se dice, de que no se mezclen el poder administrativo y el poder judicial. Como si no fuera mezclar estos poderes y mezclarlos de la manera más peligrosa y tiránica el gobierno a la vez del derecho de juzgar y del de administrar.” Con el paso de los años, el Estado francés ha creado un Derecho administrativo y establecido unos tribunales que han ido tomando el carácter de jurisdicción independiente. Referencia suministrada por José Briones.

hacen eco en ruidosas sesiones semanales de preguntas. El control para el que originariamente nacieron los Parlamentos según la famosa máxima de ‘*no taxation without representation*’ - se entiende, nada de impuestos sin una representación popular que vigile el gasto de lo obtenido por el Fisco - ese control, digo, ya no lo ejercen los diputados del pueblo, sino el ministro de Hacienda, que es quien ha de poner coto a las peticiones de gasto de unas Cámaras enfermas de prodigalidad.

En los países presidencialistas, como es EEUU, es el Congreso el que más utiliza la autoridad reguladora y fiscal para suministrar, a costa del procomún, bienes privados a grupos influyentes en proporción a los votos que se supone que acarrearán. Los representantes y senadores, apretados por los lobbies, consiguen añadir al articulado de los proyectos de ley disposiciones sin relación con la materia principal:⁸ el presidente americano no puede vetar esos proyectos línea a línea, por lo que a menudo transige para no rechazar la totalidad. Así pues, incluso cuando la función legislativa reside aún en las Cámaras y no está en manos del ejecutivo como en los sistemas parlamentarios, esa función es adulterada por intereses particulares, que, en busca de privilegios, se agolpan en los pasillos u organizan campañas de telegramas, golpes de teléfono, y correos electrónicos. Doquiera se encuentre ese poder de iniciativa legislativa, se juntan los grupos de interés, como ocurre en Bruselas, donde la Comisión tiene la iniciativa de la legislación comunitaria. Las leyes, que deberían ser normas generales de aplicación general, se convierten en medidas que privilegian a unos y desfavorecen a otros, según haya sido su capacidad de presionar a los redactores – lo que redundará en un coste neto para la sociedad en su conjunto.

En segundo lugar, el poder ejecutivo ha ido aumentando de peso y protagonismo en la política de día a día, de tal forma que los políticos encargados de ejercerlo no dan abasto para realizar una labor coherente. Sus sociólogos domésticos consultan los sondeos de opinión como antaño los arúspices las entrañas de las víctimas sacrificiales. Sus jefes de prensa siguen los vaivenes de la opinión pública a través de la prensa, la radio, y sobre todo la televisión. Los gobernantes, azuzados por sus asesores, toman medidas precipitadas, sin haber podido estudiar sus consecuencias, buscando atender a problemas siempre urgentes cuyas causas desconocen y cuyos remedios no aciertan a encontrar. A menudo ni críticas ni advertencias valen para contener sus afanes demagógicos: crean pensiones públicas de reparto, entregan el sistema educativo al funcionariado, proclaman la falsa gratuidad del sistema de salud, congelan precios, controlan alquileres, nacionalizan el agua, elevan el salario mínimo, construyen vivienda social, tratan clínicamente a los delincuentes, sin pensar en las consecuencias inesperadas y no queridas que notarán generaciones futuras.

En tercer lugar, el poder judicial parece estar convirtiéndose en el verdadero legislador, especialmente así en los EEUU, pero también en Europa. Tanto en los países de tradición *common law*, como en los países en los que los jueces deben atenerse a la ley escrita, va ampliándose la capacidad de los tribunales de interpretar el Derecho de forma laxa. No era ese el papel que los redactores de la Constitución de EEUU señalaron para el Tribunal Supremo: su obligación era preservar la Constitución, no rescribirla. Al habersele atribuido indebidamente la exclusiva de defender la Constitución americana, se olvida hoy que los tres poderes tienen cada uno la obligación de preservarla. De Aquí

⁸ De forma semejante, lo han hecho en el pasado los Gobiernos españoles en las leyes de acompañamiento de los Presupuestos.

que el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo de los EEUU sea objeto de las más encendidas controversias políticas.⁹

Caso especial es el de la Corte de Justicia de la UE, que siguiendo el sistema de precedentes típico de los países anglosajones, ha acumulado decisiones siempre favorables a la preeminencia de la Unión por encima de la letra de los Tratados y del Derecho de los Estados miembro. En Europa en todo caso, los juicios se eternizan y acumulan, con lo que se demora demasiado la corrección de los abusos del legislativo o el ejecutivo.

En cuarto lugar, la prensa y los medios de comunicación marcan el tono de la vida social, no sólo en cuanto se refiere a la política, sino en lo tocante a costumbres, gustos, opiniones de la sociedad civil. Muchos no poseen la base cultural necesaria para contrarrestar la precipitación con la que han de tratar las cuestiones. Algunos están aquejados de una moral profesional claudicante. Cunde la prensa amarilla, especialmente en el Reino Unido. Las televisiones en Holanda o España se llenan de ‘*reality shows*’ y magazines del corazón, cuyo atractivo es mostrar el lado más vulgar de la naturaleza humana. Lo más preocupante no es su poder sino su simbiosis con los poderes políticos, de lo cual el ejemplo más escandaloso es la íntima relación entre televisión y poder político en Italia.

Por fin, la doctrina tradicional de la necesidad de frenos y contrapesos para limitar las concentraciones excesivas de poder no ha tomado suficientemente en cuenta la aparición y crecimiento de un quinto poder crecido a la sombra del ejecutivo: me refiero a la burocracia, a las masas de empleados públicos gremializados o sindicalizados, que dirigen en propio beneficio su tarea de aplicar día las leyes o las decisiones administrativas.¹⁰ Los cuerpos educativos y sanitarios resisten todo intento de privatizar la prestación de sus servicios. La administración tributaria, obligando a los contribuyentes a recurrir decisiones tomadas a sabiendas de que son contrarias al Derecho fiscal, ahoga los tribunales contencioso-administrativos. Los funcionarios judiciales, so capa de ser un poder constitucionalmente independiente, resisten los controles de productividad. Los maestros nacionales cierran el paso a las reformas de la enseñanza. Los médicos de la sanidad pública hacen huelga con desprecio de su juramento hipocrático. Las cotizaciones sociales cargan sobre los trabajadores un impuesto regresivo sobre el empleo. Los funcionarios laboristas conspiran tácitamente con sindicatos y letrados para mantener y engrosar una legislación laboral que ya sólo les favorece a esos tres grupos de intermediarios. La corrupción cunde entre los cargos locales encargados de administrar las leyes urbanísticas. Estas y otras corruptelas no tendrían tanta importancia si la expansión del gasto público traída por el Estado de Bienestar (en sus cuatro manifestaciones de enseñanza, salud, seguridad social, y legislación laboral) no hubiera multiplicado la importancia de la Administración como centro de poder cada vez más crecido.

El peso del Estado

⁹ Tullock (1993), pág 84.

¹⁰ La Constitución Española (1978) engloba en un mismo Título IV “Del Gobierno y de la Administración” dos órganos de características muy dispares y principios de organización divergentes: el primero basado en la impermanencia y el ejercicio del poder, el otro en la inamovilidad y la obediencia. La inclinación de la burocracia a extender su jurisdicción y competencias no recibe ninguna atención en el texto constitucional.

El peligro que supone la concentración de poderes en su conjunto se ha hecho más acuciante por razón del peso e importancia que ha adquirido el Estado en las naciones democráticas más adelantadas. Como el gasto total tiene en fin de cuentas que venir cubierto por el ingreso total (sean éstos impuestos, ingresos patrimoniales, o deuda), intentaré mostrar el crecimiento de la proporción del gasto total de las Administraciones públicas en la renta o el producto nacionales. En 1913, el gasto del Estado central equivalía a un 17 por ciento del PIB en Francia, un 13 en el Reino Unido, un 8 por ciento en EEUU y un 11 por ciento en España¹¹. Al final del s. XX, la cifra de gasto público comparada con el PIB se había multiplicado al menos por tres: en 1996, el gasto del Estado central equivalía a un 55 por ciento en Francia, un 43 por ciento en el Reino Unido, un 32 por ciento en EEUU, y un 44 por ciento en España.¹²

Esa exagerada cantidad de recursos en el sector público es el resultado de dos fuerzas en su esencia anti-libertarias: una, la mayor eficacia en la recaudación de impuestos, gracias al mejor funcionamiento de la burocracia, ayudada por las nuevas tecnologías de la información; otra, la presión de los grupos de interés, que como cien mil moscas acuden al panal de rica miel de las rentas públicas, para conseguir una redistribución del producto social a su favor, con justificaciones más o menos peregrinas.

En suma, la confusión de los cuatro poderes ha convertido el Estado del s. XX en el “ogro filantrópico” denunciado por Octavio Paz, de quien vale la pena recordar frases sacadas de un ensayo de hace un cuarto de siglo:

Los liberales creían que, gracias al desarrollo de la libre empresa, florecería la sociedad civil y, simultáneamente, la función del Estado se reduciría a la de simple supervisor de la evolución espontánea de la humanidad. [...] Esperanzas y profecías evaporadas: el Estado del siglo XX se ha revelado como una fuerza más poderosa que la de los antiguos imperios.¹³

El Estado nacido de la búsqueda del bienestar por la acción pública, típica del siglo pasado, es devorador de la sociedad con la mejor de las intenciones: de ahí el acierto de la expresión de Octavio Paz. En efecto, como señaló Anthony de Jasay en su cuento filosófico *El Estado*, el poder público omnipresente del Estado democrático no inquieta a unos ciudadanos anestesiados por la convicción de que son ellos los que ejercen el poder sobre sí mismos y convencidos de que tal ejercicio poder de la comunidad sobre ellos es el que ellos en todo caso elegirían libremente por considerarlo benéfico.¹⁴

Son dos, pues, las dolencias que aquejan al ogro filantrópico en la actualidad: una es el ansia de intervención creciente en todos los aspectos de la sociedad, un ansia que hasta en los países más civilizados se convierte en poder sobre todos los aspectos de la vida de los individuos; otra es la impotencia e inmovilismo nacidos del intento de hacerlo todo y controlarlo todo. Dicho de otra forma, todo se politiza y todo se paraliza, - excepto aquello que queda a la libre decisión de los individuos en el mercado económico. ¿Se deben estos fenómenos a un funcionamiento deficiente de la democracia?

La división del trabajo

¹¹ La cifra de España para 1913 es referente sólo al Estado central.

¹² Tanzi y Schuknecht (2000), cuadro 1.1.

¹³ Paz (1978). No cito las palabras de Octavio Paz sobre el comunismo y la creencia de esta ideología en la desaparición del Estado, pues ya no tienen interés tras la destrucción del Muro de Berlín.

¹⁴ Jasay (1985), especialmente el último apartado, “On the plantation”.

Mas antes de entrar en el análisis de los defectos de la democracia mayoritaria, esa forma de organización política tan simple, que, en mi opinión equivocadamente, se presenta como el ideal de las sociedades libres, hay que atender a las razones de quienes dicen que la libertad individual es importante pero que sin organización social en la que ejercerla, queda vacía de contenido.

Después de todo, argumentarán los críticos de la filosofía individualista que yace bajo el principio de Montesquieu, la democracia mayoritaria no es sino un modo de conseguir que las sociedades libres tomen alguna decisión y no se paralicen por el uso constante del veto de las minorías. En general, dirán estos críticos del ultraliberalismo, el ser humano es un ‘animal político’, como decía Aristóteles, es decir que se ha multiplicado y enriquecido por vivir en sociedad. Algunos animales, especialmente los felinos, tienden a vivir solitariamente, o todo lo más en pequeñas manadas, y son incapaces de contribuir grandes sociedades. Otros, en cambio, como ciertos insectos y aún algunos mamíferos, crean sociedades de cientos, miles, o incluso millones de individuos, en las que la división del trabajo da lugar a una creación de riqueza mucho mayor que lo conseguido por otros insectos menos gregarios. Pus bien, los humanos somos gregarios y sociales y una parte de nuestro éxito como especie se explica por la organización social que nos ha permitido ahondar en la especialización y la división del trabajo.

Habrà ocasión más delante de examinar más afondo la antropología de la Sociedad Abierta¹⁵, pero ahora sí cabe subrayar que no es posible representar el ser humano como un animal egoísta, capaz de construir, por acuerdo racional con otros individuos egoístas, una colaboración social conscientemente diseñada. En esto tienen razón los críticos del que podríamos llamar ‘individualismo monista’: en la constitución de las sociedades animales hay elementos instintuales que han hecho de la cooperación social un elemento esencial de nuestro progreso como especie.

Las especies sociales se distinguen por la división del trabajo, un modo de producción notado por los filósofos desde muy antiguo y explicado en los primeros tiempos por medio de comparaciones con colonias de insectos. Hasta que Adam Smith la explicó de forma que daba cabida al principio individualista, la división del trabajo se entendió de forma rígida y comunitaria, como basada necesariamente en una organización jerárquica de la sociedad.

Platón, en sus diálogos políticos *La República* y *Las leyes*, ambos profundamente contrarios a la democracia abierta existente en la Atenas de Pericles, acertó al subrayar las ventajas de la división de tareas en las sociedades humanas, pero utilizó esta idea para defender una rígida división de los ciudadanos en tres clases sociales cuyos miembros eran separados desde la infancia: la clase dirigente de los guardianes; sus auxiliares; y la tercera clase de los mercaderes, artesanos y agricultores.

Abundaron a lo largo de los siglos las metáforas fisiológicas para subrayar la necesidad de la división social del trabajo, pero al mismo tiempo hacer coincidir la división de funciones con una permanente separación de las clases sociales. Así recoge Shakespeare en su obra *Coriolano* la leyenda romana del modo en que Menenio Agrippa resolvió la revuelta de los plebeyos reunidos en el sacro monte Aventino en el año 494 a.C.: les relató el cuento de una revuelta de los miembros del cuerpo contra el estómago, que comía sin trabajar; decidieron matarlo de hambre, no viendo que así se mataban a sí mismos.... Igual intención ha sido la de las tradicionales y repetidas comparaciones de la sociedad humana con colmenas u hormigueros. Estas colonias de insectos se diferencian de las sociedades humanas en al menos dos aspectos: que todos

¹⁵ Este es el nombre especialmente afortunado acuñado por Popper (1945) para designar nuestra civilización.

los individuos descienden de una misma “reina”, y que la morfología de los individuos es distinta según sus funciones. En cambio, los humanos distribuyen sus actividades, no genéticamente, sino por jerarquía institucional y por comercio voluntario.

Jerarquías y mercados

Entrando más a fondo en esta paralizante paradoja, nos encontramos con que los principios de decisión colectiva y de auto-gobierno individual se corresponden con dos principios de la vida social de la humanidad, a saber, jerarquía y mercado, que, cada uno en su campo, tienen validez y útil aplicación.

Entre las especies sociales del mundo animal, la humanidad se distingue por formas de coordinación muy características y distintas. El principio fundamental de expansión de todas las sociedades de animales, incluidas las humanas, es el aumento de la productividad por la división del trabajo.¹⁶ Como ha señalado Gordon Tullock, en el caso de las sociedades de hormigas, termitas, abejas o algunas especies de topos, la división del trabajo se consigue por la adaptación morfológica a las funciones que cada individuo realiza en su comunidad y por la especialización reproductora de unas pocas hembras. Los individuos de un hormiguero o una colmena, que comparten el mismo ADN, reciben sin embargo alimento y hormonas diferenciados, que los convierten en reinas, zánganos, soldados, obreras.¹⁷ Las sociedades humanas son muy distintas: entre nosotros no hay especialización morfológica u ontogenética; nuestras así llamadas ‘razas’ no impiden la reproducción cruzada; en lo anatómico y lo mental somos los hombres estadísticamente iguales; mantenemos todos nosotros una capacidad equivalente de decisión personal; y la coordinación social se realiza por medio de jerarquías virtuales e intercambios comerciales.¹⁸ Por todo ello nuestras sociedades humanas son a la postre individualistas y, gracias a Dios, más inestables y cambiantes que las de otros animales sociales. Somos “sociablemente insociales” como decía Kant.¹⁹

Fue Adam Smith quien señaló los dos mecanismos de cooperación social que fomentan la división del trabajo y la especialización entre los humanos, y el consiguiente aumento de productividad: por un lado, multiplicábamos nuestra productividad creando organizaciones y empresas jerárquicas y centralizadas, como en su famoso ejemplo de la fábrica de alfileres; por otro lado, los individuos separadamente u organizados en unidades de producción se coordinaban con otros individuos o centros de producción por medio del comercio. Es bien conocido su famosísimo principio de que “la división del trabajo está limitada por la extensión del mercado”.²⁰

La cooperación social de la humanidad se realiza, pues, en dos grandes planos: las jerarquías piramidales y el intercambio horizontal.²¹ Las jerarquías se basan en la obediencia, el comercio en el trato voluntario. Los individuos, en ambos tipos de organización, la jerárquica y la mercantil, conservamos nuestro albedrío y nos movemos

¹⁶ Es a Adam Smith (1776), libro I, cap. 1, a quien puede atribuirse el descubrimiento de las ramificaciones de este principio de organización social.

¹⁷ A las sociedades animales citadas habría que añadir otras como las de los microorganismos organizados en corales y esponjas. Tullock (1994).

¹⁸ Tullock (1994), cap. 7, “A Theory of Cooperation”.

¹⁹ Kant (1784) lo decía así: “*Die unsellige Geselligkeit des Menschen*”, la sociabilidad insociable de los hombres.

²⁰ Smith (1776), libro I, cap. 3. En el capítulo anterior de ese mismo libro, señaló Smith que “el principio que da ocasión a la división del trabajo” es “la propensión a permutar, trocar, e intercambiar una cosa por otra.”

²¹ Tullock (1994), cap. 7.

por el propio interés.²² Tanto cuando obedecemos como cuando comerciamos, lo hacemos porque resulta mutuamente beneficioso. El comercio voluntario no se consume si el trato no parece beneficioso a todas las partes. El uso de la fuerza o la coacción que típicamente refuerzan los sistemas de obediencia no consiguen a la postre su objetivo si los mandados no obtienen beneficio alguno de su pertenencia a una organización, sea ésta un Estado, una burocracia, un club, o una empresa. Incluso la guerra está sometida a un cálculo de coste-beneficio de quienes en ella participan.

Dicho de otra manera, entre humanos, tanto la jerarquía como el comercio están sometidos al mecanismo de la competencia: al considerar su interés y beneficio, los hombres cambiarán incluso de jefe y no digamos de contraparte comercial, si consideran que los resultados no son de su conveniencia. Ello supone un incentivo para que las prestaciones de los intercambios no sólo comerciales, sino también políticos y societarios, produzcan en un beneficio o mejora para los individuos concernidos. La competencia es ubicua y tanto en su versión institucional como comercial es un instrumento de cooperación social.

Ya hemos visto que una gran parte del intercambio económico ocurre dentro de las organizaciones empresariales: relaciones de empleo, suministro de materiales entre una división y otra de la misma compañía; servicios contables suministrados por un departamento especializado. Otra parte muy importante del intercambio se realiza en el mercado, ya entre empresas ya con individuos.²³ La competencia disciplina tanto las empresas como los individuos. En un mercado libre, en el que las empresas no pueden impedir a la fuerza que los empleados o los clientes les abandonen, la competencia se encarga de mantener las organizaciones jerarquizadas dentro de los límites de la conveniencia económica.

Sin embargo, la competencia es mucho menos eficaz y directa en el campo político. La capacidad de los Estados de utilizar la violencia y la coacción para forzar la obediencia, hace que el efecto de la competencia institucional sea mucho más lento en la esfera pública.²⁴ Incluso en algún caso, los Estados 'ineficientes' desaparecen sólo tras una guerra y los gobiernos indeseados sólo tras una revolución. En el mundo económico el equilibrio entre jerarquía y mercado viene determinado por la libre competencia: las grandes compañías ineficientes desaparecen o son adquiridas por otras. En cambio en el mundo de la política no existe o no es tan eficaz esa tendencia espontánea hacia el equilibrio: por eso han adquirido tanta importancia los frenos y contrapesos constitucionales.

²² Decir que los individuos nos movemos por interés propio no equivale a decir que somos egoístas: una madre que se sacrifica por su hijo lo hace por interés propio no-egoísta, porque el bienestar de su hijo forma parte de su función de utilidad.

²³ La aparición de empresas en las economías occidentales se explica por la reducción de costes de transacción que consiguen, costes que para algunos intercambios son prohibitivos en el mercado horizontal. Coase (1937). El intercambio de beneficios tiene su lugar principal en el mercado, pero también aparece en el Estado, en el que la paz se consigue, no sólo por imposición de la fuerza, sino también por la transacción.

²⁴ La coacción estatal toma tres formas, el conflicto armado, la justicia, el impuesto: la primera, guerra y revolución, consiste en el uso de la violencia para defender valores irreducibles e incomparables; la segunda, la justicia, para dar a cada uno lo suyo; la tercera, la recaudación de fondos para costear bienes colectivos de los que es imposible excluir a quienes consumen sin pagar. Es Isaiah Berlin el que ha subrayado la existencia de conflictos en la vida social irreducibles por transacción, conflictos que sólo se resuelven por la fuerza o por el desgaste y cansancio de un prolongado enfrentamiento: así, por ejemplo, en su profundo ensayo sobre Maquiavelo, donde podemos leer que "en principio no es verdad que es posible descubrir una solución objetivamente válida a la cuestión de cómo deberían vivir los hombres." Berlin (1955,1981), pág. 66.

Ante el posible abuso de poder de los Estados, la respuesta tradicional de los demócratas ha sido la de ahondar en la soberanía popular, fomentando la participación de los individuos en el poder, a través del voto popular, la representación parlamentaria, la participación ciudadana. Pero este tipo de defensa no ha resultado muy eficaz, porque la causa del mal se encuentra precisamente en la idea de soberanía, sea ésta popular o no. El objeto de estudio de este ensayo es proponer la construcción de otros cauces y represas, para que la democracia no se lleve por delante las libertades.

Estado necesario y Estados fallidos

Las limitaciones que aquí se proponen del poder jerárquico, de la dirección centralizada, no deben interpretarse como la defensa de una organización anarquista de la sociedad. El Estado, el ejército, la Administración pública, la justicia, las Iglesias, las empresas comerciales, los sindicatos, los partidos políticos, la Universidades, los equipos de fútbol y otras muchas organizaciones funcionan jerárquica y centralizadamente. Constituyen útiles maneras de organizar la colaboración entre las personas para ayudarlas a vivir en sociedad y conseguir sus fines, al igual que lo son los intercambios horizontales y ‘atómicos’ en ese otro modo de cooperación social que es el mercado. Para la pervivencia de las sociedades, se precisa que una parte de las decisiones sea impuesta jerárquicamente desde los correspondientes centros de poder. La cuestión no es hacer desaparecer todo lo que huele a jerarquía. La cuestión es conseguir que el principio de jerarquía sirva para que los individuos consigan sus fines materiales y morales de manera cada vez más eficaz. Para que el principio de jerarquía sea un apoyo más que un obstáculo en la realización de los planes de vida de los individuos, necesitamos instituciones y costumbres que lo mantengan dentro de sus justos límites. Una cosa es el individualismo y otra el anarquismo.

Un Estado propiamente constituido y respetuoso de la vida, la propiedad, las actividades de los individuos, es un elemento esencial para el mismo funcionamiento del mercado. En efecto, uno de los graves problemas del mundo actual es la decadencia de la institución estatal, ya sea de forma lenta en los países adelantados por elefantiasis, y de manera catastrófica en muchos países en desarrollo, por disolución. El retraso del África comprendida entre el Sahara y el Kalahari se debe en gran parte a los “Estados fallidos”, o “Estados vampiro”, incapaces de mantener el marco institucional necesario para que puedan funcionar los mercados económicos.²⁵

Una de las cuestiones más complejas del mundo contemporáneo es el óptimo tamaño y funciones del Estado. No cabe duda de que la evolución centralizadora e interventora que venimos señalando responde en gran parte a la voluntad política de una gran mayoría de los ciudadanos de los Estados modernos. Ante tal inclinación socializante de la ciudadanía no caben sino una respuesta en dos etapas: una, acatando las decisiones de los votantes, señalar sin embargo el peligro de dejarse seducir por el canto de las sirenas; y otra, acordar límites constitucionales de autodisciplina, semejantes a los impuestos por Ulises a sus marineros y a sí mismo.

Entre esas auto-limitaciones se encuentran los mecanismos de contención o limitación del poder político, ya sean constitucionales, ya espontáneos y mercantiles, cuyo objeto es combatir la tendencia de la democracia política a extralimitarse de su legítimo campo de actividad.

²⁵ “Los estados fallidos, los estados turbulentos, los estados débiles y los estados corrompidos [...] son los agujeros negros del sistema económico global”. Wolf (2004), “Globalisation does not make states unnecessary.” (págs. 276-277). El acertado apelativo de “Estados vampiro” es de Ayittey, en su ensayo “Why Africa is Poor” en Morris (2002).

La política como proceso y la democracia como procedimiento

No hay que olvidar el carácter siempre relativo e instrumental de la actividad política. Tanto la economía de mercado como la democracia política son sistemas sociales que parten de la idea de que no hay ningún sistema de valores que sea en todo común a todos los hombres y que por lo tanto es siempre necesaria la transacción para el mantenimiento de la paz civil. En un país civilizado, no existe normalmente ninguna cosa que todos los individuos valoren por igual, ni fin social alguno que todos quieran perseguir juntos. En una economía de mercado, la riqueza social no es sino la suma de las riquezas individuales: cada individuo valora peculiarmente su propia riqueza y no existe una riqueza social mayor que la suma de las riquezas parciales. De igual manera, no existe un “bien común” objeto de la actividad del gobernante: el bien común es el que cada individuo o cada familia persiguen, en transacción con los demás componentes de la comunidad. En un interesante trabajo, el Prof. Jim Buchanan contrasta la actividad científica con la política: la científica tiene un objetivo externo que la dirige teleológicamente, el descubrimiento de la verdad. La política no tiene fin externo alguno:

en esta empresa [de la política] no hay ‘interés’ alguno que exista independientemente, de forma análoga al de la verdad [en la empresa científica] [...] Cuando se interpreta acertadamente la política como un proceso para arreglar conflictos entre intereses, que se reconoce tienen un origen individual, quienes buscan imponer soluciones preferidas por ellos lo hacen sin ningún título de superioridad moral.²⁶

Libertad individual como ‘auto-gobierno’, no como ‘capacidad’

Nuestro estudio de la necesidad de contener y dividir la soberanía tiene, por lo tanto, un carácter decididamente individualista. La libertad de que hablamos en este ensayo es la libertad ‘negativa’ de verse libre de violencia, coacción, o engaño, no la así llamada ‘positiva’, o el poder de obrar como a uno le venga en gana. Es la misma que la distinción entre las ‘libertades formales’ y las así llamadas ‘libertades sustantivas’. No entienden esta distinción quienes exclaman que a una persona que se muere de hambre le son indiferentes las libertades democráticas.

Fue Isaiah Berlin, en su famoso ensayo “Dos conceptos de la libertad” (1958), quien marcó esta diferencia crucial entre “*liberty from coercion*” y “*liberty for doing*”. Pero esta distinción la rechazan muchos los filósofos, sobre todo aquellos que ponen la igualdad por encima de la libertad, que quieren interpretar la libertad personal en un sentido igualitario: éstos son lo que la entienden como ‘oportunidad’ o ‘capacidad’, es decir, como ‘*liberty for*’. Así, el maestro Amartya Sen utiliza un “enfoque ‘capacidad’ en la evaluación del bien-estar y de la libertad para buscar el bien-estar”. La libertad de una persona para alcanzar bien-estar es lo que, según Sen, constituye la libertad de esa persona.

Para formarnos una opinión del estado de una sociedad, habría que dar importancia a las libertades de que disfrutaran las distintas personas para obtener bien-estar.[...] Podremos considerar ‘justo’ que los individuos tengan una sustancial libertad de bien-estar.

Es claro que Sen ve la libertad como una capacidad de sentirse bien, incluso si es sólo sobre la base de estar suficientemente alimentado, gozar de buena salud, no sufrir mortalidad prematura, y toda una gama de otros bienes esenciales o incluso no esenciales.²⁷

²⁶ Buchanan [1985]

²⁷ Sen (1992), cap. 3. También Stigler (1978) considera que la riqueza es libertad, o al menos de que es difícil distinguirlas empíricamente.

Esta definición tan amplia de la libertad personal es acorde con el uso común, pero es peligrosamente imprecisa desde el punto de vista filosófico. En efecto, es posible concebir que una persona muy pobre sea libre, mientras que un esclavo consentido y mimado por su dueño no lo sea; y es contrario al sentido común sostener que Diógenes en su tonel era siervo mientras que la esclava de Jefferson, a la éste que tanto quiso y que le dio tantos hijos, era libre. Decir que es libre todo el que es próspero y feliz, y que es esclavo el pobre por menesteroso es el tipo de peligroso argumento que utilizaban los partidarios de Mussolini que preferían que los trenes llegaran a tiempo a que los italianos gozaran de plenas libertades ciudadanas. La teoría de la libertad adoptada en este ensayo permite trazar una muy necesaria línea divisoria entre sociedades libres y sociedades organizadas, entre la India y Singapur, por ejemplo, - con todo y que en Singapur el nivel de vida y la igualdad personal sean muy superiores a las de la India. Para toda esta clase de errores tuvo John Stuart Mill una de sus mejores frases: ‘prefiero ser un Sócrates insatisfecho que un cerdo satisfecho’.²⁸

Comienza Isaiah Berlin su razonamiento diciendo que

una de las grandes cuestiones de nuestro mundo [...] es la guerra abierta entre dos sistemas de ideas que dan respuestas diferentes y conflictivas a lo que ha sido la cuestión central de la política – la cuestión de la obediencia y la coerción. ‘¿Por qué debería yo (o cualquier otra persona) obedecer a otro cualquiera?’ ‘¿Debo obedecer?’ ‘Si desobedezco, ¿se me puede coaccionar?’ (pág. 121)

El coaccionar a un hombre, prosigue Berlin, es privarle de su libertad, por lo que es necesario para contestar esas preguntas entender lo que significa tal privación. Distingue para ello Berlin entre dos sentidos del concepto de libertad. El primer sentido es “negativo”.

Es el que está implícito en la respuesta a la pregunta, ‘¿En qué área ha de considerarse que debe permitírsele a una persona - o grupo de personas – hacer o ser lo que es capaz de ser o hacer, sin que nadie se interfiera?’

Aquí se parte del concepto de libertad como no ser coartado en los planes de uno ni ser forzado a no hacer lo que a uno crea que está bien.

La coacción no es [...] un término que incluya todas las formas de falta de libertad [para hacer lo que uno quiera] A uno le falta [...] sólo si un ser humano me impide alcanzar una meta. La mera incapacidad de alcanzar una meta no es falta de libertad política. (págs. 121-122)

Desde este punto de vista, libertad significa ‘auto-gobierno y responsabilidad’. Es el tipo de libertad cuyo ejercicio y florecimiento describe un Adam Smith en su *Teoría de los sentimientos morales*.

El segundo concepto de libertad lo llama Berlin “positivo”. Según esta concepción, toda incapacidad de hacer lo que uno quiera, toda carencia de medios para expresar lo que uno lleva dentro, para experimentar, para gozar, o para realizar un deseo, es una limitación de la libertad. La libertad es ‘fantasía y auto-realización’, es

²⁸ Es ésta una paráfrasis de un texto un poco más largo de Mill (1863), cap. II, un texto que deja confundidos a quienes clasifican a Mill como filósofo utilitarista. Mill está diciendo en el fondo que la redistribución de riqueza a título gratuito, que sin duda amplía las oportunidades de goce de los más pobres, es a la larga corruptora de la personalidad de quienes reciben el regalo. Los efectos del Estado de Bienestar en la sociedad británica confirman esa intuición: hoy cunde la irresponsabilidad porque saben que el Estado les cuida ‘de la cuna a la tumba’; han decaído los ideales de la obra bien hecha y la decencia personal. Esa corrupción se nota especialmente en las clases medias y obreras, que tenían fama de trabajadoras, corteses y consideradas, y ahora dan continuas muestras de ignorancia, brutalidad, y soez egoísmo, especialmente en sus diversiones. Véase Bartholomew (2004). Pero esto es para otro día.

odio de los límites y las reglas, es capricho romántico.²⁹ También es el concepto de libertad de los igualitarios y utilitaristas, que consideran que las personas no tienen el mismo grado de libertad cuando no son iguales sus oportunidades. Berlin admite que es verdad que ofrecer [...] salvaguardias contra la intervención del Estado a gente medio desnuda, analfabeta, sub-alimentada, y enferma es burlarse de su condición. [...] ¿Qué es la libertad para quienes no pueden hacer uso de ella? [...] Lo primero es lo primero. [...] Hay situaciones en las que unas botas son superiores a los obras de Shakespeare.

Sin embargo, decir que un campesino hambriento carece de libertad jurídica por el mero hecho de su pobreza es pura demagogia: “la libertad no es la ausencia de todo tipo de frustración”. Decir eso “hincharía el significado de la palabra hasta hacerla significar demasiado o demasiado poco.” (pág. 124)

Berlin tenía razón: la libertad personal o jurídica exige el respeto de una esfera personal en la cual los poderes públicos no pueden interferirse sin atenerse al debido procedimiento legal; y aún así, ni siquiera con la ley en la mano es legítimo que nadie penetre en ese sagrado en el que los seres humanos debe ser autónomos.³⁰ Cosa muy distinta es la engañosamente llamada ‘igualdad de oportunidades’, idea que no se puede dignificar diciendo que significa lo mismo que libertad personal.

Si equiparamos libertad con capacidad para hacer y no con defensa del auto-gobierno personal, entonces a un pobre le serán indiferentes su *habeas corpus*, sus mínimos derechos de propiedad, los acuerdos y contratos que haya suscrito con su patrono, mientras no salga de la miseria. Pero precisamente esos derechos son los que le permitirán iniciar el camino hacia un mayor bienestar para sí y su familia. La distinción entre las que se llaman ‘libertades formales’ y ‘libertades sustantivas’ es crucial para quienes consideramos que la democracia liberal debe concentrarse en crear un marco legal en el que los individuos puedan buscar sus propias oportunidades.

Conflicto entre democracia y liberalismo

La primera conclusión de este provisional análisis de la democracia es que ésta no parece funcionar muy bien. Son numerosos los ensayos y trabajos que expresan el temor de que un exceso de democracia esté inclinando los sistemas políticos del mundo hacia un creciente olvido de las libertades y responsabilidades individuales. Así el reciente libro de Fareed Zakaria, *El futuro de la libertad* (2003, 2004) señala que la mera aplicación del criterio democrático lleva a pasar por alto graves conculcaciones de las libertades: así, el presidente Chávez ha esmaltado su progresión hacia una tiranía demagógica con votos comprados con los beneficios de una industria petrolera nacionalizada; así Mugabe, el presidente de Zimbabwe, justifica la violenta

²⁹ El ejemplo más extremo de esta libertad romántica es el personaje de Lord Byron en *Childe Harold's Pilgrimage* Kant tenía un lado romántico, el que fue tan profundamente racional, por haber concebido la libertad como autonomía; sin embargo no acababa de ser romántico del todo, pues concebía la libertad como la fuente de las normas universales que debía obedecer el ser humano. (Véase Berlín (1999), cap. 4 “The Restrained Romantics”). Un liberal clásico a la David Hume o a la Adam Smith considera las normas sociales de una sociedad civilizada, no como una restricción de la libertad individual, sino como una condición necesaria para poder ejercerla. También la paloma cree que el aire es un obstáculo para su vuelo.

³⁰ La Constitución Española es peligrosamente ambigua en cuestión de derechos humanos, por lo que la sociedad española ha inflado indebidamente lo que se consideran derechos individuales. Los derechos humanos son sólo los incluidos en la sección 1ª del capítulo segundo del título primero: “De los derechos fundamentales y las libertades públicas”. Aún ahí aparece algún derecho de ‘oportunidad’, como el derecho a la educación gratuita que no deberían ponerse al lado y en el mismo plano que los derechos clásicos de ‘auto-gobierno’; y no digamos en la sección 2ª.

redistribución de la tierra apelando a victorias electorales más o menos legítimas; así, el presidente Putin, se prevalece del voto popular para volver a costumbres zaristas de castigo arbitrario. Tales abusos de la ‘democracia’ hacen peligrar a la larga la prosperidad de los países que los consienten. Mas Zakaria incluso aplica a los países adelantados la expresión que aparece en el subtítulo de su libro, “Democracia *iliberal*”: denuncia la mecánica aplicación del sistema mayoritario, en un entorno de truculencia informativa y escasa participación ciudadana, un sistema que no garantiza las libertades personales ni fomenta las costumbres civilizadas.³¹

No nos contentemos con repetir la frase de Churchill, si es que Churchill dijo tal, de que “la democracia es el peor de los regímenes políticos... a excepción de todos los demás”. Ya que de ninguna manera estamos dispuestos a abandonar el régimen democrático. Debería ser posible mejorarlo, es decir, hacerlo más liberal y respetuoso de los individuos.

La segunda conclusión es que, sorprendentemente cuando se trata de dos sistemas basados en la filosofía individualista, democracia y liberalismo pueden chocar y contradecirse en sus métodos y resultados. Es ésta una aparente paradoja de máxima importancia doctrinal. Un amplio grupo de filósofos liberales del s. XIX, desde Constant hasta Tocqueville, y desde Mill hasta Acton, con impecables credenciales de liberalismo, subrayaron el peligro para las libertades individuales de una democracia sin límites. En España podemos notar una reflexión especialmente acertada Ortega y Gasset en *El espectador*, sobre la distinción entre liberalismo y democracia, que los hace en la práctica sistemas políticos diferentes y aún a veces antagónicos. Resumió así Ortega esta divergencia:

democracia y liberalismo son dos respuestas a dos cuestiones de derecho político totalmente distintas. La democracia responde a esta pregunta: ¿Quién debe ejercer el Poder público? [...] El liberalismo, en cambio, responde a esta otra pregunta: ejerza quienquiera el Poder público, ¿cuáles deben ser los límites de éste?”³²

La que se planteaba como paradójica contradicción entre las ideologías liberal y democrática, a pesar de sus comunes raíces en la filosofía individualista ha supuesto un gravísimo obstáculo doctrinal para muchos filósofos de la política. ¿Cómo era posible que, estando basada la democracia mayoritaria en la soberanía popular, y el liberalismo sustentado en el auto-gobierno individual, pudiesen no coincidir en sus resultados? ¿Cómo defender la necesidad de frenos y contrapesos para moderar el principio mayoritario y al mismo tiempo proponer como ideal regulador de la política democrática el principio de unanimidad? ¿Habría alguna otra manera de justificar doctrinalmente la separación y división de poderes que fuera más allá del mero empirismo? ¿Sería posible rechazar el principio de la soberanía popular y seguir defendiendo la democracia constitucional? Las obras de Buchanan y de Tullock parecen haberme sugerido una solución que los lectores juzgarán si es válida.

Veamos primero la común ascendencia de los principios liberal y democrático, así como las razones de su frecuente conflicto. El liberalismo, *desde el punto de vista de la elucidación de los hechos*, interpreta los fenómenos sociales con ayuda del individualismo metodológico; en otras palabras, parte del supuesto de hecho de que sólo los individuos eligen y actúan, y que las colectividades no tienen personalidad ni albedrío: los colectivos que manejamos en las ciencias sociales son modelos interpretativos de la actividad de los individuos en un entorno social. *Desde el punto de*

³¹ Zakaria (2003). Habrá ocasión más adelante de examinar las tesis de Zakaria, que en realidad no son una versión ensayística de una amplia literatura sobre la lógica de la decisión colectiva o ‘public choice’. Este campo de estudio fue abierto por Buchanan y Tullock (1962).

³² Ortega (1926, 1983), vol. II, págs. 424-5.

vista de la valoración de las instituciones, el liberalismo se caracteriza por el individualismo ético, es decir, parte de la afirmación que la fuente última de valor es el individuo. En suma, todo ello no quiere decir que los colectivos, como la familia, las iglesias, las asociaciones, los clubes, los partidos políticos, los ayuntamientos, el Estado, el mercado, el dinero, el idioma, ni existan ni tengan valor alguno: únicamente que intentamos explicar su existencia y funcionamiento en términos de los planes y acciones de los individuos; y valoramos su existencia y las virtudes y vicios que fomentan en las personas en vista del valor y dignidad que añaden a los individuos.³³

De esos dos principios, el individualismo metodológico y el individualismo ético, se deduce que el sistema político debería tener por fin el servir de cauce para la expresión de las decisiones y valoraciones individuales. Quiere decirse que el liberalismo exige que, en cuanto sea posible, se deje libertad a los individuos para que contraten libremente en el mercado económico; y en la medida en que ello no sea posible, por tratarse de bienes colectivos (o mal llamados públicos)³⁴, las decisiones comunales se tomen incorporando todos los intereses individuales en conflicto.³⁵ Para los individualistas las sociedades no son un todo indivisible y metafísico, y su funcionamiento debe basarse en cuanto sea posible en la libre competencia y la unanimidad.³⁶ De este razonamiento parecería deducirse que no puede haber conflicto entre el individualismo liberal, que pide que las decisiones comunales las tomen los individuos puestos de acuerdo y la soberanía popular, que concede el poder último a los individuos constituidos en pueblo.

Sin embargo, incluso en el campo económico aparecen conflictos entre los principios de libre decisión individual y de intervención política. Ciertamente es que, en un mercado competitivo, los tratos y contratos voluntarios se concluyen con la anuencia de las dos partes implicadas, que obtienen un beneficio, y la abstención de todos los demás porque el trato no afecta sus intereses, es decir, equivalen a acuerdos tomados por unanimidad ‘débil’,³⁷ excepto que el conjunto de la sociedad se beneficia a la larga porque la libre

³³ Este tipo de individualismo es muy distinto del que castiga John Gray (1995 a) en “Agonistic Liberalism”, bajo la apelación de ‘Ilustración francesa’. El mejor ejemplo de un análisis individualista de la moral y las instituciones humanas que no desprecia la vida social ni pretende destruirla con vitriólico volterianismo es el libro sobre los sentimientos morales de Adam Smith (1759, 1790, 1976), en especial en su edición de 1790, edición en la que es más clara la influencia del pensamiento estoico sobre el maestro escocés. El análisis smithiano da por sentada la existencia de valores y formas de vida comunales, pero busca analizarlas en términos de racionalidad individual y valorarlas en términos de los individuos que las componen y de la libertad individual que las somete a ‘efectos mariposa’.

³⁴ No deberíamos hablar nunca de ‘bienes públicos’ sino de ‘bienes colectivos’. El calificativo ‘público’ tiene connotaciones positivas para los intervencionistas, mientras que ‘colectivo’ es neutral.

³⁵ Se entiende por ‘bienes colectivos’ los bienes que temporal o permanentemente son comunales o indivisibles. Estos bienes colectivos muestran dos características: a) que el consumo de los mismos por una persona adicional no afecta el goce de los demás consumidores; b) que es imposible excluir de su goce a quienes no pagan su parte correspondiente de los gastos de producirlo. Por ejemplo, supongamos una televisión abierta financiada por suscriptores: sus programas pueden ser vistos por videntes adicionales sin que ello afecte a los suscriptores; y esos videntes adicionales pueden recibir las emisiones sin contribuir a la financiación. Para subsistir la emisora tendrá que conseguir ingresos de forma no voluntaria, bien con anuncios, bien con el cobro coactivo de una licencia a todos los que tengan un receptor. Pero, en cuanto la emisión se encripta y hay que pagar por sintonizarla, el bien se convierte en privado.

³⁶ Buchanan (1987, 2001), págs. 8-9.

³⁷ Los contratos en el libre mercado equivalen a decisiones tomadas por ‘unanimidad débil’: las dos partes del trato están de acuerdo en la bondad de éste; y todos los demás se abstienen, porque consideran que no les afecta. Es un voto afirmativo de dos, *nemine discrepante*. Es lo que los economistas llamamos una decisión ‘Pareto-óptima’, por la que mejoran dos y nadie empeora. Véase cap. V.2.1 de este ensayo.

economía fomenta el crecimiento general.³⁸ Empero ocurre con frecuencia que, siendo beneficioso un trato mercantil para las partes implicadas sin tener para todo el resto de la sociedad otra repercusión que un cambio en los precios,³⁹ los terceros se llamen a parte por disgusto de no haber podido ellos también beneficiarse. Es lo que antiguamente se llamaba envidia y hoy se llama redistribución. La intervención democrática en los mercados es una forma de utilizar el voto de la mayoría para suspender la operación de acuerdos ‘unánimes’.⁴⁰

Más comprensible es que haya conflicto entre decisiones individuales y decisiones públicas, así llamadas porque son colectivas y se han de tomar por común acuerdo. En este campo, son tres las posibles fuentes de conflicto: a) diferentes preferencias personales de los individuos respecto de bienes que sólo se pueden producir colectivamente; b) diferentes preferencias de los individuos sobre cómo ha de ser la sociedad y por qué reglas se ha de regir; c) imperfecciones del sistema de decisión colectiva, tanto por lo que se refiere a la expresión de las voluntades como a la atribución del coste del bien colectivamente producido.

En los tres casos, hay peligro de que la fuerza del Estado se utilice para imponer la solución de la mayoría a una minoría no bien representada, o de que una minoría hábil y bien organizada imponga subrepticamente su solución preferida. La sola manera de paliar esos conflictos es el acuerdo previo sobre normas procedimentales o constitucionales, establecidas como si fuera ‘tras un velo de ignorancia’, es decir, antes de saber nadie en qué situación social va a encontrarse en el futuro, cuando esas normas constitucionales tengan que aplicarse:⁴¹ si nadie está seguro si se encontrará en el grupo beneficiado o perjudicado por futuras decisiones colectivas, establecerá procedimientos que le protejan de lo arbitrario.

Si por democracia entendemos estrictamente la toma de decisiones políticas por la regla de ‘mitad más uno’ de los que ejercen el voto, resulta posible e incluso probable que una parte de la comunidad no se sienta representada por lo concluido colectivamente. Esa ‘democracia mayoritaria’ tiende a que la comunidad tome muchas decisiones democráticamente que conculcan innecesariamente los derechos de los individuos.

³⁸ Esto es cierto a condición de que los contratos no tengan, para terceras partes, ‘repercusiones externas no pecuniarias’, también llamadas ‘tecnológicas’. Por el contrario, el que los contratos entre dos partes afecten los precios del mercado en condiciones de libre competencia, es decir, el que tengan ‘repercusiones pecuniarias’, no empaña la neutralidad del acuerdo para terceros. *New Palgrave Dictionary of Economics* (1982), vol. 2, pág. 264.

³⁹ Véase la n. 13. La ‘unanimitad débil’ que valida estos tratos no se ve afectada por el efecto de éstos sobre los precios. La venta de un bien tiende a deprimir el precio de éste en el mercado y al contrario la compra. Estos movimientos de los precios informan sobre la escasez o abundancia de los bienes y servicios, vista la oferta y demanda de los mismos: los precios son un parámetro objetivo que optimiza el funcionamiento del mercado y, habiendo competencia, son algo de lo que ningún individuo debe llamarse a parte.

⁴⁰ Esos acuerdos de ‘unanimitad débil’ no son de por sí aceptables para quienes creen en la entelequia de la justicia social o distributiva. Hayek dedicó el volumen II de su gran obra *Ley, legislación, y libertad* a la entelequia de la justicia social (1976, 1982). En el cap. 9 señala la endeble base de la idea de justicia social: es la creencia de que la distribución del ingreso debería ser proporcional al mérito de las personas. Pero el mérito es de imposible averiguación y además las personas tienen un concepto siempre exagerado de su propio mérito. La distribución de los ingresos en una sociedad libre viene gobernada por el acierto de los productores en dar respuesta a la demanda. El capitalismo es, en cierto sentido, un sistema altruista, pues triunfa el que mejor sirve a los demás.

⁴¹ Buchanan (1991) ha explicado la esencia de los acuerdos constitucionales como acuerdos tomados tras un velo de incertidumbre sobre la situación en la que los firmantes se encontrarán una vez puesto en movimiento el sistema. Es ésta una versión modificada del concepto del “*veil of ignorance*” ideado por Rawls (1972), cap. 3, # 24.

El nudo de la cuestión desde el punto de vista de una filosofía individualista es la posibilidad de construir un sistema político en el que la decisión colectiva se aproxime a ser un reflejo de todos y cada uno de los deseos individuales sin deformarlos.⁴² Si esa traducción fidedigna fuera posible, no habría oposición entre liberalismo y democracia, pues los derechos de cada individuo quedarían respetados en todas las decisiones colectivas. Pero esto muchas veces no es así en la práctica, lo que nos incomoda, pues el principio de la soberanía individual, al que apelan tanto el principio liberal como el principio democrático, parece no valer igualmente para los dos.

El sistema democrático adolece, pues, de posibilidades de interferencia enfadosa en los acuerdos ‘unánimes’ del mercado económico en nombre de la soberanía popular, soberanía que, en la práctica del mercado político, parece ser un mecanismo muy defectuoso de transmisión de la voluntad del conjunto de los individuos. Por consiguiente, cabe preguntarse si, pese a su común origen individualista, no serán incompatibles liberalismo y democracia. He aquí explicitada en sus detalles la aporía que este ensayo pretende resolver.

Democracia Constitucional

Los liberales modernos, preocupados por defender las libertades individuales en un sistema de decisión popular, han recogido las propuestas de los teóricos de la separación y división de poderes, unas propuestas moderadoras cuyo fin era prestar estabilidad a la combinación de liberalismo y democracia. Sin embargo, esas propuestas han sido justificadas sólo empíricamente, por motivos de prudencia y moderación, y no tras un análisis basado en la filosofía individualista. Tampoco se ha explicitado el posible conflicto entre los principios de soberanía individual y soberanía popular. Este necesario paso adelante en la filosofía política de la democracia queremos darlo precisamente en este ensayo.

El sistema constitucional de separación y división de poderes, definido por Locke y Montesquieu, en realidad no consiste sólo en separar los poderes del Estado y así obligar a cada uno a contar con el consentimiento o colaboración de otro poder para tomar decisiones. También incluye la división vertical de poderes, tanto hacia abajo como hacia arriba.

Hacia abajo se entiende como la devolución de poderes a administraciones territoriales, como son la Autonomías, Cantones, Provincias, Ayuntamientos. Hacia arriba esa división toma la forma de la aceptación de reglas que suspenden la aplicación del sistema mayoritario para algunas cuestiones cruciales que no pueden abandonarse al día a día de la política. Así se entrega la política monetaria a un banco central parcialmente independiente, sea nacional, sea supra-nacional como el BCE. De igual manera, la responsabilidad de medidas impopulares en cada uno de los países europeos se traslada a las autoridades superiores de la UE.

Una de las ironías del sistema de separación y división de poderes es que los frenos y contrapesos diseñados inicialmente para evitar la confusión de poderes se convierten en obstáculos casi insalvables cuando llega el momento de la reforma radical para volver a separarlos. Muestra de ello es la dificultad que están encontrando en un país como

⁴² Dicho de otra manera, la dificultad estriba en conseguir que el cambio de dimensión al pasar de los elementos al conjunto no afecte la ordenación de los resultados. Para subrayar la dificultad de tomar decisiones colectivas que sean respetuosas de las minorías, hay quien ha llegado a hablar de “Individuo racional, sociedad irracional”. Barry y Hardin (1982).

Francia para recortar una legislación laboral y unos beneficios sociales que todos ven que dañan a quienes pretenden favorecer: son precisamente las barreras que la sociedad civil y las instituciones habían levantado frente a posibles abusos de poder las que ahora sirven para impedir la reforma del gasto público desatado y del intervencionismo omnipresente.

Frente a la centralización y expansión a todas luces excesiva del poder público, existen diversos mecanismos de defensa. El tradicional es la limitación y división del poder a la Montesquieu, que está tomando la nueva forma de la creación de instituciones autónomas como son los Bancos centrales independientes.

Rechazaremos, aunque parezca paradójico, el remedio de ahondar en la soberanía popular, de otra forma dicho, de politizar la vida social, con grave peligro de opresión democrática, extendiendo la regla de la mayoría (la mitad más uno de los votos y un voto por cabeza) a campos en los que no cuadra, como son la Universidad, la familia, la empresa. Ello no nos impide señalar como uno de los remedios más importantes para los abusos de los representantes del pueblo el propio voto popular: durante la segunda mitad del siglo XX, el ciudadano ha sabido expresar con votos de protesta su disgusto al ver que su país queda atrás respecto de sus vecinos. De tarde en tarde aparecen gobernantes como Ronald Reagan, lady Thatcher, o José María Aznar, que limpian los fondos de la nave del Estado de algas y moluscos y desembarazan la cubierta – a riesgo de concitar el odio de quienes encuentran frío el aire de alta mar.⁴³

En este ensayo destacaremos la importancia de otros mecanismos, espontáneos éstos, de limitación de los poderes del Estado, como son la emigración a otra jurisdicción o la huída a la economía sumergida. Estos mecanismos son típicos de los Estados enfermos o fallidos. La competencia institucional y económica entre Estados Asimismo sirve de baluarte de las libertades individuales y pone ante los ojos de la ciudadanía un punto de comparación para juzgar sus gobiernos, para comparar su nivel de vida con el de otras partes del mundo.

Uno de los mecanismos más poderosos de división del poder es el mercado económico, cuya expresión más completa es la mundialización. El libre mercado devuelve autonomía a los individuos. El libre comercio trae consigo un aumento de la competencia que pone coto a los monopolios locales. La inmigración reduce el daño que producen las barreras contra la entrada de los productos del Tercer Mundo. La huída de capitales, por fin, castiga los gobiernos nacionales que se interfieren corruptamente en el mercado económico, con la devaluación de su moneda, la depreciación de la deuda pública, la crisis financiera.

He aquí pues que la tan denostada mundialización resulta ser una de las salvaguardias de la libertad individual. La globalización tiene al fin y a la postre grandes ventajas políticas para la democracia: la mundialización informa al ciudadano y frena al gobernante. El secreto de Montesquieu, que es la necesidad de dividir y limitar los poderes para proteger la libertad, se revela a los hombres del siglo XXI bajo la forma de la globalización.

Este diagnóstico de la moderna confusión de poderes y sus consecuencias no habría sorprendido a los clásicos del liberalismo, como Locke, Montesquieu, Madison o Tocqueville, que supieron sentar los cimientos intelectuales de la libertad pública; y de otros grandes pensadores, como Hayek, Berlin, y Buchanan, que han analizado en el siglo XX desde puntos de vista contrarios: siempre es bueno volver a los clásicos

⁴³ Hirschman (1970) ha popularizado este mecanismo con el nombre de “voice”.

modernos y contemporáneos en busca de formulaciones claras de doctrinas que parecen haber perdido su lustre pasando de mano en mano. También es bueno enfrentarse con los argumentos más persuasivos de enemigos de la Sociedad Abierta como Carlos Marx, o de los críticos asaltados de dudas ante la modernidad, como Freud, Ortega, o Schumpeter: fue Stuart Mill quien dijo que, por muy verdaderas que creamos son nuestras opiniones, “si no hay quien las discuta a fondo, sin descanso y sin miedo, se convertirán para nosotros en dogma muerto en vez de verdad viva”.⁴⁴ Las libertades constitucionales se merecen que las reexaminemos con sus mejores defensores y las pongamos a prueba con sus más duros críticos.

Con la ayuda de los pensadores cuyas obras analizaremos a lo largo del presente ensayo, el mundo occidental ha ido conformando insensiblemente un sistema mixto, síntesis de ambos principios políticos, que se suele designar con el nombre de ‘democracia liberal’ o ‘democracia constitucional’. Es éste un sistema inestable pero que pervive gracias a una tradición o experiencia de los defectos de cualquiera de sus dos elementos puros. El objeto del presente ensayo consiste en construir nuevos contrafuertes para que el edificio de nuestra civilización no se venga abajo.

Las tesis de este ensayo

Este ensayo se escribe en defensa de la democracia liberal, contra la democracia mayoritaria o ilimitada y no digamos la democracia popular.

Los supuestos de partida:

- a. La fuente última de valor es el individuo. Todos los fenómenos sociales son en principio reducibles a impulsos, convicciones, intereses, acciones, planes, acuerdos de individuos.
- b. Los agregados sociales, como el idioma, el mercado, la nación, el Estado, aún obedeciendo a una lógica interna, carecen de personalidad propia y de albedrío independiente.
- c. Sin dejar de perseguir sus propios intereses, el ser humano,- ‘animal social’ por genética y tradición,- coopera con sus congéneres dividiendo con ellos sus tareas. Esta ‘división del trabajo’, se basa en una combinación de jerarquía y mercado, de organización ordenada e intercambio espontáneo.
- d. La política ha de concebirse como un proceso continuo y abierto de cooperación; la democracia como un procedimiento para llegar a acuerdos colectivos.
- e. Todos los sistemas electorales son defectuosos.
- f. Por ello, las decisiones colectivas deben tomarse por procedimientos que se acerquen lo más posible a la unanimidad.

El problema:

Se busca crear un sistema político que, facilitando la toma de decisiones colectivas, respete las preferencias, convicciones morales, y planes de vida de los individuos.

Las tesis:

1. El gobierno representativo no se justifica por la soberanía popular ni la autodeterminación nacional.
2. El voto popular no es la fuente original del poder sino sólo uno de los frenos y contrapesos del sistema de la democracia liberal.

⁴⁴ Mill (1859), pág. 243.

3. Ausente la separación y división de poderes, la mayoría hará y deshará a su antojo, con daño de las libertades individuales, del derecho de propiedad privada, y del cumplimiento de los contratos, las tres fuentes del progreso social.
4. El mutuo control y limitación de las instituciones son un trasunto de la unanimidad, pues permiten oír las voces de todos y no sólo las de una minoría gobernante, elegida de forma siempre arbitraria.
5. Las garantías constitucionales y el principio de subsidiariedad han resultado ser barreras endeble frente a la invasión de las libertades individuales por el poder, incluso en los países más democráticos.
6. El vigor de las instituciones de la sociedad civil (familias, escuelas, iglesias, asociaciones, editoriales, academias) contribuye a la división del poder.
7. El mercado económico traslada poder a manos de los individuos y, gracias al mecanismo de la competencia, tiende espontáneamente en su campo a un equilibrio óptimo de organización jerárquica y auto-gobierno personal.
8. Sin mercado libre no perduraría la democracia.
9. La mundialización es uno de los frenos más efectivos del abuso de los poderosos, al ser una vía de 'salida' de que gozan los individuos y las empresas para escapar del exceso de control estatal.
10. Las tecnologías de la información y la comunicación, al abaratar los intercambios de todo tipo entre los individuos, extienden el mercado mundial, facilitan el control de los poderes políticos, y permiten un ejercicio más extenso de las libertades individuales.

Conclusión:

Sin frenos ni contrapesos a la vez constitucionales, civiles, económicos, y tecnológicos, la democracia liberal corre peligro de extinción.