

Libertad económica y gobierno representativo

Por Friedrich A. Hayek

1. Las semillas de la destrucción

Hace treinta años escribí un libro, *El camino de la servidumbre*, que describía de una manera que muchos consideraron indebidamente alarmista, los peligros que creaban a la libertad personal las tendencias colectivistas entonces visibles. Me alegro de que estos temores no se hayan materializado hasta ahora, pero no creo que esto pruebe que estuviese equivocado. En primer lugar, yo no sostenía, como muchos han entendido erróneamente, que si el gobierno interfería en algo en los asuntos económicos habría ya de recorrer todo el camino que conduce a un sistema totalitario. Yo trataba más bien de exponer lo que en términos más vulgares se expresa diciendo "si no rectificas tus principios, te irás al diablo."

El resurgimiento de posguerra, la "gran prosperidad".

En cuanto a los acontecimientos que han tenido lugar después de la guerra, tanto en Gran Bretaña como en el resto del mundo occidental, estos se han desarrollado mucho menos de lo que parecía probable en la dirección que sugerían las doctrinas colectivistas predominantes. En realidad, los primeros veinte años después de la guerra presenciaron el resurgimiento de una economía de mercado libre mucho más vigorosa de lo que podrían haber esperado sus más entusiastas defensores. Aunque me agrada pensar que a ello han contribuido quienes han trabajado por su consumación en la esfera intelectual, como por ejemplo, Harold Wincott, a cuya memoria está dedicada esta conferencia, no sobrestimo lo que puede lograr el debate intelectual. Tan importantes como este, por lo menos, fueron probablemente las experiencias de Alemania, que, apoyada sobre una economía de mercado, se convirtió rápidamente en la potencia económica más fuerte de Europa, en cierta medida, los esfuerzos prácticos realizados para eliminar las trabas del comercio internacional, tales como los que supone el GATT y, en alguna medida, las intenciones, si no la práctica, de la CEE.

El resultado de ello fue la gran prosperidad de los últimos veinte a veinticinco años, que yo temo, aparecerá en el futuro como un acontecimiento tan único como ahora nos parece la gran depresión de la década del 30-39. Al menos, a mi me parece claro que hasta hace seis u ocho años esta prosperidad era debida enteramente a la liberación de las fuerzas espontáneas del sistema económico, y no como en los últimos años, a la inflación. Como esto se olvida hoy con frecuencia, me permito recordarles que en el estallido de prosperidad más notable de este periodo, el de la República Federal Alemana (**ver Ludwig Erhardt**), el aumento medio anual de precios permaneció hasta 1966 por debajo del dos por ciento.

Yo creo que ni siquiera esta modesta tasa de inflación habría sido necesaria para asegurar la prosperidad y que todos deberíamos tener hoy mejores perspectivas de continuar la prosperidad si nos hubiéramos conformado con lo que se logró sin inflación y no hubiéramos intentado estimularla aún más mediante una expansión de la política crediticia. Tal política ha creado, en cambio, una situación en la que se considera necesario imponer controles que destruyen los cimientos principales de la prosperidad, esto es, el funcionamiento del mercado. En realidad, las medidas supuestamente necesarias para combatir la inflación, como si la inflación fuera algo que nos ataca y no algo que creamos nosotros, amenazan destruir la economía libre en el futuro próximo.

Inflación, la amenaza a la libertad

Nos encontramos en la paradójica situación de que, tras un periodo durante el cual la economía de mercado ha tenido más éxito que nunca en elevar rápidamente los niveles de vida en el mundo occidental, son débiles las perspectivas de su continuación aun en los próximos años. En realidad, nunca me he sentido tan pesimista como en este momento en cuanto a las probabilidades de conservar en funcionamiento una economía de mercado, y esto reza también con las perspectivas de conservar un orden político libre. Aún cuando la amenaza a las instituciones libres proviene ahora de una fuente diferente de la que me preocupaba hace treinta años, se ha hecho aún más aguda que entonces.

Que mantener sistemáticamente una política de ingresos signifique la suspensión del mecanismo de formación de los precios y antes de mucho la sustitución del mercado por una economía centralmente dirigida, me parece fuera de duda. Aquí no puedo exponer los medios con los que todavía podemos evitar este rumbo de los acontecimientos ni las probabilidades de que aún podamos evitarlo. Aun cuando yo considero que en este momento el principal deber de todo economista es combatir la inflación y explicar por qué una inflación reprimida es todavía peor que una inflación abierta, esta conferencia la dedico a otro tema. Tal como yo la veo, la inflación no ha hecho más que acelerar el proceso de destrucción de la economía de mercado que se ha mantenido en marcha por otras razones y ha acercado mucho el momento en que, a la vista de las consecuencias económicas, políticas y morales de una economía centralmente dirigida, tendremos que pensar en como podremos restablecer una economía de mercado sobre una base más firme y duradera. (ver **Los Puestos de Mando.**)

2. El peligro de un gobierno ilimitado

Durante algún tiempo he estado convencido de que lo que amenaza a la economía de mercado no es únicamente el deliberado intento de las diversas especies de colectivistas para remplazarla por un sistema planificado, ni las consecuencias de las nuevas políticas monetarias: las instituciones políticas que prevalecen en el mundo occidental producen necesariamente un impulso en esta dirección, que sólo puede tenerse o evitarse cambiando estas instituciones. Yo he llegado tardíamente a estar de acuerdo con Joseph Schumpeter, quien sostuvo hace treinta años que había un conflicto irreconciliable entre la democracia y el capitalismo, salvo que no es la democracia en cuanto tal, sino las formas particulares de organización democrática consideradas ahora como las únicas

formas posibles de democracia las que pueden producir una expansión progresiva del control gubernamental sobre la vida económica aun cuando la mayoría del pueblo desee conservar una economía de mercado.

Gobierno de la mayoría e intereses especiales

La razón es que ahora se da generalmente por supuesto que en una democracia los poderes de la mayoría deben ser ilimitados y que un gobierno con poderes ilimitados se verá constreñido, para asegurar el apoyo continuado de una mayoría, a hacer uso de sus poderes ilimitados en favor de intereses especiales, esto es, de grupos tales como comerciantes particulares, habitantes de regiones particulares, etcétera. Esto lo veremos más claramente si consideramos la situación en una comunidad en la que la masa del pueblo está en favor de una ordenación determinada por el mercado y en contra de la dirección gubernamental; pero en la que, como suceder normalmente, la mayoría de los grupos deseen que se haga una excepción en su favor. En tales condiciones, un partido político que espera alcanzar y mantener el poder, apenas tendrá más opción que la de utilizar sus poderes para comprar el apoyo de grupos particulares. Lo hará así, no porque la mayoría sea intervencionista, sino porque el partido gobernante no retendría la mayoría si no comprara el apoyo de grupos particulares con la promesa de ventajas especiales. En la práctica, esto significa que incluso un estadista íntegramente consagrado al interés común de todos los ciudadanos se encontrará en la necesidad constante de satisfacer intereses especiales, porque solamente así podrá retener el apoyo de la mayoría que necesita para conseguir lo que es realmente importante para él.

La raíz del mal está, pues, en el poder ilimitado del legislativo en las democracias modernas, poder que la mayoría se verá constantemente forzada a usar de una manera que puede que no deseen la mayoría de sus miembros. Lo que llamamos voluntad de la mayoría, es en realidad un producto de las instituciones existentes y, particularmente, de la omnipotencia del legislativo soberano, que, por la mecánica del proceso político, será arrastrado a hacer cosas que la mayoría de sus miembros no quieren realmente, simplemente porque no hay límites formales a sus poderes.

Se cree generalmente que esta omnipotencia de la legislatura representativa constituye un atributo necesario de la democracia, porque la voluntad de la asamblea representativa solamente podría ser limitada colocando por encima de ella otra voluntad. El positivismo jurídico, que es la teoría que cuenta actualmente con más influencia en la jurisprudencia, representa particularmente esta soberanía de la legislatura como lógicamente necesaria. Sin embargo, esta no ha sido en modo alguno la opinión de los teóricos clásicos del gobierno representativo. *John Locke dijo muy claramente que en un Estado libre aun el poder del cuerpo legislativo debe estar limitado de una manera definida, circunscribiéndolo concretamente a la aprobación de leyes, en el sentido específico de reglas generales de conducta justa, aplicables por igual a todos los ciudadanos.* Que toda coacción tan sólo sería legítima si se proponía la aplicación de reglas generales de derecho, llegó a ser el principio básico del liberalismo. Para Locke y para los teóricos ulteriores del partido liberal británico y de la separación de poderes, lo que justifica la

aplicación coactiva de las leyes no es tanto la fuente en que éstas se originan, sino su carácter de reglas generales de conducta justa aplicables por igual a todos.

¿Qué es la ley?

Esta antigua concepción liberal de la limitación necesaria a todo poder, que propugna el sometimiento del mismo cuerpo legislativo a reglas generales, ha sido reemplazada en el transcurso del siglo pasado, de una manera gradual y casi imperceptible, por la concepción, del todo diferente si bien no incompatible, de que el único y suficiente freno a la legislación era la aprobación de la mayoría. Y la vieja concepción no sólo fue olvidada, sino que ya ni siquiera era comprendida. Se pensaba que cualquier limitación sustantiva del poder legislativo era innecesaria, una vez que este poder estaba puesto en las manos de la mayoría, porque la aprobación por ésta se consideraba como una prueba adecuada de justicia. En la práctica, esta opinión de la mayoría representa el resultado de negociaciones y no necesariamente un acuerdo genuino de principios. Incluso el concepto de arbitrariedad, que se suponía que debía de evitar el gobierno democrático, cambió de contenido: su opuesto no eran ya las reglas generales aplicables a todos por igual, sino la aprobación de un mandamiento por la mayoría, como si una mayoría no pudiese tratar arbitrariamente a una minoría.

3. El principio fundamental

Hoy día es raro que se comprenda que el principio fundamental del liberalismo clásico, o casi diría yo, su definición de libertad, era la limitación de toda coacción a la ejecución de las reglas generales de conducta justa. Esto es, en gran parte, una consecuencia del hecho de que la concepción sustantiva, o "material" de la ley, se diferencia de una concepción puramente formal de la misma porque se apoya y da un claro sentido a ideas como, la separación de poderes, el imperio de la ley o de un gobierno sometido a la ley; esto rara vez se había enunciado explícitamente y sólo se daba simplemente por supuesto, de una manera tácita, por la mayoría de los autores clásicos. Hay unos cuantos pasajes, en sus escritos de los siglos XVII y XVIII, en los que dicen explícitamente lo que ellos entienden por "ley." *Sin embargo, muchos usos del término sólo tienen sentido si se interpretan exclusivamente como reglas generales de conducta justa y no como todas y cada una de las expresiones de la voluntad del cuerpo representativo debidamente autorizado.*

La tiranía de las mayorías

Aun cuando la vieja concepción de la ley sobrevive en aspectos limitados, ciertamente no se comprende ya por lo que es general y, en consecuencia, ha dejado de constituir un límite efectivo a la legislación. En tanto que, según el concepto teórico de la separación de poderes, el legislativo derivaba su autoridad de la circunstancia de que se circunscribía a reglas generales y se suponía que únicamente imponía reglas generales, ahora no hay límite a lo que el legislativo puede ordenar y pretender que sea "ley." Mientras que en otro tiempo se suponía que su poder estaba limitado, no por una voluntad superior, sino por un principio generalmente reconocido, ahora no hay límites de ninguna clase. Por

consiguiente, tampoco hay razón para que las coaliciones de intereses organizados, sobre las cuales descansan las mayorías gobernantes, no deban discriminar en contra de cualquier grupo que no sea de su agrado. Las diferencias de riqueza, educación, tradición, religión, idioma o raza pueden convertirse hoy día en causa de trato diferencial, so pretexto de un pretendido principio de justicia social o de necesidad pública. *Una vez que semejante discriminación se reconoce como legítima, desaparecen todas las salvaguardias de la libertad individual de la tradición liberal.* Si se supone que todo lo que decida la mayoría es justo, aun cuando lo que establezca no sea una regla general, sino que tienda a afectar a una persona o personas en particular sería demasiado esperar el creer que un sentido de justicia frenaría el capricho de la mayoría: en todo grupo se cree pronto que lo que el grupo desea, es lo justo. Y como los teóricos de la democracia han enseñado durante más de un siglo que todo lo que deseen las mayorías es justo, no puede sorprendernos el que las mayorías no se pregunten ya si lo que deciden es justo. El positivismo jurídico ha contribuido poderosamente a este desarrollo, al afirmar que la ley no depende de la justicia, sino que es ella [la ley] la que determina lo que es justo.

El espejismo de la "justicia social"

Por desgracia, no sólo no hemos impuesto a los cuerpos legislativos las limitaciones inherentes a la necesidad de circunscribirse a reglas generales, sino que les hemos encomendado también cometidos que sólo pueden desempeñar si no pesan sobre ellos tales límites, quedando libres de emplear la coacción de manera discriminatoria para asegurar beneficios a personas o grupos particulares. Constantemente se les pide que hagan esto en nombre de lo que se llama justicia social o distributiva, concepción que ha ocupado en gran parte el lugar de la justicia de la acción individual. Esta concepción propugna que no son los individuos sino la "sociedad", quien es justa en la determinación de la participación de los individuos en el producto social; y que para realizar cualquier distribución particular del producto social que haya de considerarse justa es necesario que el gobierno ordene a los individuos lo que tienen que hacer.

En realidad, en una economía de mercado, en la que ninguna persona ni ningún grupo singular determina lo que va a corresponder a cada cual y en que las participaciones de los individuos dependen siempre de muchas circunstancias que nadie podría haber previsto, toda la concepción de la justicia social o distributiva esta vacía y carece de significado, y, por tanto, nunca existirá acuerdo en cuanto a lo que es justo en este sentido. Yo no estoy seguro de que el concepto tenga un significado definido, ni siquiera en una economía centralmente dirigida, ni de que en tal sistema haya gente que está alguna vez de acuerdo en cuanto a cuál distribución sea justa. Sin embargo, estoy seguro de que nada ha hecho tanto para destruir las salvaguardias jurídicas de la libertad individual como el dejarse llevar por este espejismo de la justicia social. Para tratar adecuadamente el tema de esta conferencia, se necesita una cuidadosa disección previa de este ideal, que casi todo el mundo parece creer que tiene una magnitud definida, pero que cuanto más se piensa en él más vacío de significado resulta. Pero el tema principal de esta conferencia es qué debemos hacer si es que alguna vez volvemos a tener una oportunidad para evitar aquellas tendencias inherentes a los sistemas políticos existentes, que nos impulsan hacia un orden totalitario.

Límites a la coacción

Un individuo que sólo está obligado a obedecer a las leyes de conducta justa, como yo he llamado a estas reglas de derecho en este sentido estricto, es libre en el sentido de que no está legalmente sometido a las órdenes de nadie, de que puede elegir, dentro de límites conocidos, los medios y los fines de sus actividades. Pero allí donde todos y cada uno son libres en este sentido, cada cual se encuentra inserto en un proceso que nadie controla y cuyo resultado le es, en gran medida, impredecible. La libertad y el riesgo son, pues, inseparables. *Tampoco puede pretenderse que será justa la magnitud de la participación de cada individuo en la renta nacional, la cual depende de tantas circunstancias que nadie conoce.* Ni estas participaciones pueden calificarse de injustas propiamente. Tenemos que contentarnos con poder evitar que sean afectadas por acciones injustas. *Por supuesto, en una sociedad libre podemos establecer un nivel mínimo por debajo del cual no tenga que caer nadie, concediendo a todos alguna especie de seguro, fuera del mercado, contra calamidades.* En realidad, podemos hacer mucho para mejorar la estructura dentro de la cual operar provechosamente el mercado. Pero en una sociedad semejante, no podemos hacer que la distribución de rentas se corresponda con algún patrón de justicia social o distributiva, y el intentar hacerlo destruir probablemente el orden del mercado.

Pero si para preservar la libertad individual tenemos que limitar la coacción para hacer cumplir las reglas generales de conducta justa, ¿cómo podemos impedir que los cuerpos legislativos autoricen la coacción para asegurar beneficios a grupos particulares, especialmente tratándose de un legislativo organizado basándose en periodos, en el que la mayoría gobernante sólo será frecuentemente tal mayoría, en tanto que prometa tales beneficios especiales a algunos grupos? La verdad es, por supuesto, que los llamados legislativos nunca han estado limitados a hacer leyes en este sentido estricto, aun cuando la teoría de la separación de poderes daba por supuesto, tácitamente que sí lo estaban. Y como ha llegado a aceptarse que en manos de los representantes de la mayoría no sólo debe estar la legislación, sino también la dirección de las actividades comunes del gobierno, la dirección del gobierno se ha convertido en el cometido principal de las asambleas legislativas. Esto no sólo ha tenido el efecto de borrar por completo la distinción entre leyes, en el sentido de reglas generales de conducta justa, y leyes en el sentido de mandatos específicos, sino también el de organizar las asambleas legislativas no de la manera más apropiada para hacer las leyes en el sentido clásico, sino de la manera requerida para un gobierno eficiente, basado fundamentalmente en los partidos.

El gobierno representativo está presionado a servir intereses seccionales

Ahora bien, yo creo que tenemos razón en querer que tanto la legislación, en el viejo sentido, cuanto el gobierno ordinario sean conducidos democráticamente. Pero me parece un error fatal, aunque puede que históricamente inevitable, confiar estos dos cometidos distintos a la misma asamblea representativa. Esto hace prácticamente imposible la distinción entre legislación y gobierno y, por tanto, la observancia de los principios del imperio de la ley y de un gobierno sometido a la ley. Aun cuando se pueda asegurar que cada acto del gobierno tenga la aprobación de la asamblea representativa, ello no protege

a los ciudadanos contra la coacción discrecional. En realidad, una asamblea representativa, organizada de la manera que se considera necesaria para un gobierno eficiente y no con arreglo a algunas leyes generales que no pueda alterar, resulta necesariamente impulsada a usar sus poderes para satisfacer las demandas de intereses seccionales.

No es una casualidad el que a la mayoría de los teóricos clásicos del gobierno representativo y de la separación de poderes no les gustase el sistema de partidos y esperasen que fuera posible evitar una división del legislativo a base de los partidos. Esto era así porque concebían que las asambleas legislativas se limitaban a la elaboración de leyes, en el sentido estricto, y creían que acerca de las reglas de conducta justa podía existir una opinión común predominante, independiente de intereses particulares.

Asamblea legislativa separada

La solución obvia de esta dificultad parecería estar en tener dos asambleas representativas distintas, con cometidos diferentes: una, un verdadero cuerpo legislativo, y otra, encargada del gobierno propiamente dicho, es decir, de todo, excepto hacer las leyes en sentido estricto. Por lo menos, no es inconcebible que dicho sistema podría haberse desarrollado en Gran Bretaña si en un momento dado la Cámara de los Comunes, con su facultad exclusiva en los proyectos de ley sobre asuntos de dinero, hubiera conseguido el control exclusivo del gobierno, y la Cámara de los Lores, como corte suprema de justicia, hubiera conseguido el derecho exclusivo de aprobar las leyes en sentido estricto. Pero tal desarrollo no fue posible, por supuesto, ya que la Cámara de los Lores no representa al pueblo en su conjunto, sino a una clase.

Sin embargo, reflexionando uno se da uno cuenta que se ganaría poco con tener simplemente dos asambleas representativas, en lugar de una, si ambas eran elegidas y organizadas sobre los mismos principios y tenían, por tanto, la misma composición. Se verían impulsadas por las mismas circunstancias que rigen las decisiones de los parlamentos modernos y, actuando en confabulación, producirían probablemente la misma clase de autorización para cualquier cosa que quisiera hacer el gobierno del día. Aun suponiendo que la cámara legislativa, distinta de la cámara gubernativa, estuviera limitada por la Constitución a la aprobación de leyes, en el sentido estricto de reglas generales de conducta justa, y que esta restricción se hiciese efectiva mediante el control de una corte constitucional, poco se lograría probablemente mientras la asamblea legislativa estuviese colocada bajo la misma necesidad de satisfacer las demandas de grupos particulares que atan las manos de las mayorías gobernantes en los parlamentos de nuestros días.

Intereses específicos y principios permanentes

Aunque las asambleas gubernativas necesitarían algo mas o menos de la misma especie que los parlamentos existentes, cuya organización y procedimientos se han configurado, en realidad, por las necesidades del gobierno, más bien que por las de hacer las leyes, para la asamblea legislativa se necesitaría algo muy diferente. Necesitaríamos una

asamblea que no se preocupase de las necesidades particulares de grupos particulares, sino más bien de los principios permanentes sobre los cuales habrían de ordenarse las actividades de la comunidad. Sus miembros y sus resoluciones no deberían representar grupos específicos ni sus deseos particulares, sino la opinión predominante acerca de qué clase de conducta era justa y qué clase no lo era. Al establecer reglas destinadas a permanecer en vigor durante largos periodos en el futuro, esta asamblea debería ser "representativa" de o reproducir una especie de sección transversal de las opiniones predominantes sobre lo justo y lo injusto; sus miembros no deberían ser los portavoces de intereses particulares ni expresar la "voluntad" de una sección cualquiera particular de la población sobre alguna medida específica de gobierno. Deberían ser hombres y mujeres que gozaran de confianza y respeto, por los rasgos del carácter que hubieran mostrado en los asuntos ordinarios de la vida, sin depender de la aprobación de grupos particulares de electores. Y deberían estar totalmente exentos de la disciplina de partido, necesaria para mantener unido a un equipo gobernante, pero evidentemente indeseables en el cuerpo que establece las reglas que limitan los poderes del gobierno.

Estos son problemas dignos de reflexionar.

The Institute of Economic Affairs, Londres, 1973