

# El crecimiento de Leviatán

Christian Watrin \*

## I. La amenaza jacobina

El movimiento libre y democrático de los últimos tiempos tuvo origen en las disputas en torno al derecho del soberano para imponer sus tributos al pueblo. Su expresión más clara la alcanzó en la lucha que sostuvieron los primeros parlamentos por conquistar el derecho constitucional de decidir el presupuesto. En estas materias lo importante era lograr que la tributación dependiera de la aprobación de aquellos a quienes se exigía el tributo. Dondequiera que esto sucedía, el poder del soberano quedaba por ende limitado, aún cuando la monarquía permaneciera intacta como forma de gobierno y sistema de Estado.

Nuestro siglo ha sido testigo de un cambio total en esta situación. Los antiguos soberanos han desaparecido. Aun cuando sus sucesores todavía ascienden al trono, el poder político que detentan es muy escaso (como en Gran Bretaña o en los Países Bajos), o nulo (como en Suecia). El poder para imponer tributos ha pasado a los antiguos órganos supervisores: los parlamentos elegidos democráticamente y los gobiernos que ellos eligen. Esto nos lleva de inmediato a la pregunta: ¿Quién los supervisa a ellos?

La respuesta clásica señala la función continua que ejercen los parlamentos para controlar y, cuando es necesario, rectificar los ingresos y gastos programados de los gobiernos. No obstante, la realidad política no re-

\* Profesor, Universidad de Colonia, Alemania.

fleja tal cuadro idealista. De hecho, muchos países se caracterizan por una situación en la que el partido que tiene mayoría parlamentaria nombra las autoridades de gobierno y simultáneamente defiende y lleva a cabo sus planes en el parlamento. No es el parlamento como un todo el que vigila al gobierno; dicha tarea recae sobre un partido minoritario que aunque virtualmente carece de gran poder para ejercer alguna influencia, debe controlar a la mayoría de parlamentarios y **además** al gobierno. En mi país, a esta situación se le llama "pérdida de función del parlamento".

Los políticos teóricos se esfuerzan por incorporar esta nueva situación, acentuando el papel que cumple el nuevo soberano en una democracia de masas moderna (v. g., el pueblo) para controlar al gobierno y a los partidos políticos. Ciertos países también pueden señalar la existencia de constituciones escritas y de tribunales constitucionales investidos con deberes de supervisión. Así, toda ley contraria a la constitución se puede declarar inconstitucional. Si un tribunal constitucional supremo emite semejante fallo, el parlamento se ve obligado a modificar las leyes que ha aprobado.

Además, muchos países tienen derecho a seguir acciones judiciales contra aquellas disposiciones gubernamentales que pesan con fuerza particular sobre ciudadanos individuales. Los participantes en grupos de acción ciudadana, que brotan como callampas cuando se programa la construcción de aeropuertos, reactores nucleares o carreteras, conocen cabalmente este terreno.

Sin embargo, ¿son eficaces los controles que ejercen las elecciones políticas y, en modesta escala, los tribunales, en el sentido de salvaguardar y consolidar la libertad personal? El logro de la libertad individual constituye el ideal que ha inspirado a los hombres desde los primeros comienzos de los movimientos democráticos en la antigua Grecia. No obstante, las lecciones de la historia nos han enseñado que un sistema libre y democrático no es un simple sistema de reglas de coexistencia humana. Son innumerables los ejemplos de democracias que se autodestruyen, no sólo por error de los que manejan el poder, sino por el uso de reglas contra-productivas. Me basta citar un solo ejemplo destacado en la historia de mi propio país: la caída de la República de Weimar en 1933. En ese momento, los partidos democráticos moderados, bajo el peso de la Gran Depresión, se mostraron incapaces de resistir la presión

política de los nacionalsocialistas y de los comunistas. Cuando finalmente los nazis tomaron el poder, pronto se dispusieron a eliminar al Reichstag por medio de una Ley de Habilitación ("Ermächtigungsgesetz") y a iniciar luego un reino de terror.

Este ejemplo sacado de la historia alemana se podría ampliar con otros casos en que los partidos revolucionarios consiguen llegar legítimamente al poder mediante elecciones, para luego socavar y erosionar la libre constitución de su patria. Al analizar estos ejemplos históricos, quizás algunos de nosotros podríamos tratar de consolarnos con la idea de que representan casos individuales y que no se deben generalizar. O más bien, que tienden a comprometer a las democracias jóvenes, donde la cultura política democrática no ha adelantado gran cosa.

Estos contraargumentos reducen la importancia del problema. Incluso la Revolución Francesa de 1789, comienzo de los movimientos democráticos modernos, reveló la dicotomía del enfoque hacia la democracia que tenían sus antepasados intelectuales. Los derechos humanos y civiles promulgados por la Asamblea Nacional francesa en 1789, ante una iniciativa del Marqués de La Fayette, representan un documento destacado de pensamiento liberal, que coloca la **idea de la libertad personal** en el centro de todas las consideraciones constitucionales. En cambio, el documento constitucional francés de 1793 deriva de una posición opuesta. El concepto de igualdad **a la Rousseau** desplaza a la idea de libertad, y gana predominio la **visión de la democracia como gobierno por el pueblo**. El **poder ilimitado** en manos de la mayoría se eleva a la categoría de ideal<sup>1</sup>.

Las consecuencias de este cambio se pueden ilustrar brevemente y bien, si recordamos los sarcásticos comentarios de Voltaire al famoso **Contrato Social** de Rousseau. Junto al párrafo donde Rousseau aboga por el poder ilimitado en manos de la mayoría, Voltaire escribió este comentario: "Todo esto es un error. Yo no me entrego sin reservas a las manos de mis conciudadanos.

<sup>1</sup> Cf. Leopold von Wiese, *Der Liberalismus in Vergangenheit und Zukunft*, Berlín, 1917, pág. 58; Hugo Büttler, "Freiheit und Bleichheit in Widerstreit", en *Liberalismus - nach wie vor*, editado por Willy Linder, Hanno Helbling y Hugo Büttler Zurich, 1979, pág. 225.

Yo no les doy el poder de matarme o robarme gracias a su mayoría de votos"<sup>2</sup>.

En otras palabras, la amenaza que se yergue sobre todas las sociedades libres es el peligro del jacobinismo: el paso gradual o brusco desde un gobierno de la mayoría a la tiranía abierta. Una y otra vez, los grandes debates que han tenido lugar en los últimos doscientos años sobre una sociedad libre, se han concentrado en este punto. ¿Puede una sociedad libre tener una constitución que permita al gobierno proporcionar los bienes públicos necesarios, pero sin conquistar tanto poder que llegue a controlar a sus ciudadanos en lugar de dejarse controlar por ellos? En suma, ¿podemos domar a Leviatán, aquel monstruo legendario de las Escrituras, inconquistable por el hombre y citado por Thomas Hobbes para caracterizar al Estado moderno?<sup>3</sup>.

## II. El crecimiento de Leviatán

Si aceptamos que la viabilidad de la democracia liberal depende de que sus ciudadanos logren limitar el poder político y del éxito que obtengan en ello, entonces debemos —en primer lugar— dirigir nuestra atención a la eficacia de los controles sociales en este terreno. Todos los autores liberales se han ocupado de este problema.

El resultado de sus consideraciones se puede resumir y simplificar como sigue. El abandono de las reglas que gobernaban a los Estados constitucionales liberales durante la crisis económica mundial de los años treinta, originó un cambio de amplio alcance en las democracias modernas. Ahora ellas pueden ser clasificadas más o menos como Estados benefactores donde las funciones del gobierno van mucho más allá de los límites que la generación anterior de economistas políticos, tales co-

<sup>2</sup> Jean Jacques Rousseau, *Stat und Geselckiaft* ("Contrato Social"), traducido y editado por Kurt Weigand, Munich, 1959, pág. 137.

<sup>3</sup> Las razones que indujeron a Thomas Hobbes a elegir el símbolo "Leviatán" para designar a la comunidad están analizadas en Carl Schmitt, *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes*, Hamburgo, 1938, pág. 9 y sigs.

mo Adam Smith<sup>4</sup> y J. S. Mill<sup>5</sup>, estimó necesarios. Especialmente bajo la extensa influencia de la doctrina de Galbraith, "la pobreza pública versus la prosperidad privada", en particular el último decenio se ha caracterizado por otro brusco aumento del gasto público, y esto indica otro impulso en el crecimiento de Leviatán.

Aun cuando la influencia de las teorías económicas sobre la opinión pública y sobre la acción política despierta un sano grado de escepticismo, no se puede negar que numerosas observaciones en la práctica dan apoyo a los supuestos anteriores. Dichas observaciones reafirman una ley que hace cien años propuso un economista alemán de la escuela histórica, Adolf Wagner<sup>6</sup>. En 1863 Wagner llamó por primera vez la atención sobre la tendencia constante hacia la expansión de la actividad gubernamental, debido a la necesidad —en su opinión— de un desempeño creciente del Estado para cumplir metas jurídicas y políticas y para realizar tareas públicas "en el campo de la cultura y el bienestar".

La ley de Adolf Wagner adolece de diversos puntos débiles en lo metodológico, que no podemos analizar aquí<sup>7</sup>. Además, su ley no se refiere a un sistema político especial (en el período en que Wagner formuló su hipótesis, Alemania no era una democracia en el sentido moderno del término). No obstante, es asombroso ver con cuánta frecuencia las estadísticas corroboran sus opiniones.

Si uno lee las tendencias más recientes del gasto estatal, expresado como porcentaje del producto geográfico bruto, en doce democracias occidentales durante el período 1970-79 (véase el gráfico), inmediatamente se observa el considerable aumento (salvo en Canadá) del gasto público (incluyendo la previsión social). Puesto

<sup>4</sup> Véanse las observaciones de Smith sobre los tres deberes del soberano. Adam Smith, *The Wealth of Nations* (Everyman's Library) Vol. 2, Londres-New York, 1958, pág. 182.

<sup>5</sup> Cf. John Stuart Mili, *Principles of Political Economy* (Traducción al alemán de Adolf Soetbeer), Leipzig, 1869, pág. 691.

<sup>6</sup> Adolf Wagner, *Grundlegung der politischen Okonomie*, 3. Aufl., Leipzig, 1892, págs. 892 y sigs.

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, los comentarios críticos de Günter Schmolders en su libro *Finanzpolitik*, Berlín-Göttingen-Heidelberg, 1955, pág. 125.

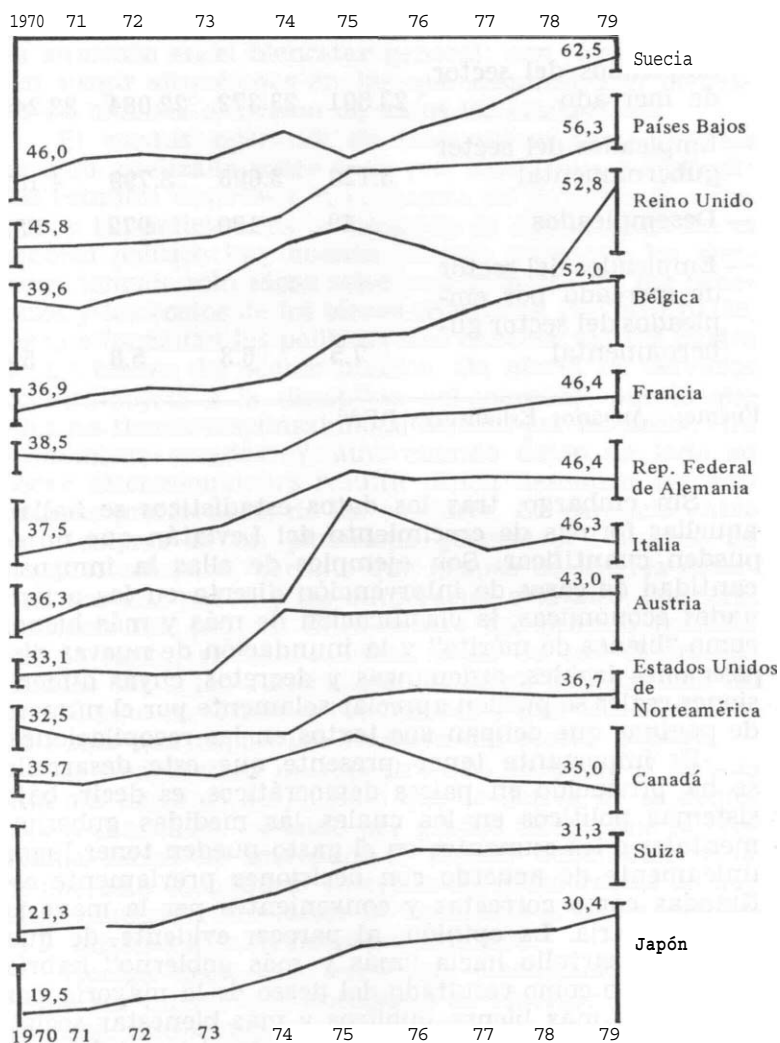
que una unidad de recursos sólo se puede asignar al sector privado o al público, las tendencias mostradas en el gráfico implican que durante el último decenio las sumas disponibles para el sector privado de la mayoría de los países fueron relativamente más pequeñas.

En el caso de Alemania, debe agregarse que los datos estadísticos están subestimados, pues no incluyen ni las numerosas concesiones tributarias ni las cargas públicas que el Estado traspasa a la economía privada. A comienzos de los años sesenta, por ejemplo, cambió la regla según la cual los fondos de seguro de salud obligatorios pagaban subsidio por enfermedad de los empleados. En cambio, hoy las empresas privadas están obligadas a continuar el pago de salarios durante un período de seis semanas en caso de enfermedad. En 1980 esto significó un gasto aproximado de DM 38 mil millones. Antiguamente, sin embargo, este rubro se cargaba a los presupuestos de servicios sociales públicos.

En términos generales, la razón de gasto público se considera como un indicador aproximado, aunque significativo, del crecimiento de Leviatán. Si bien no es nuestra intención contradecir este aserto, es preciso hacer varias modificaciones en el caso de Alemania Occidental. Un análisis de los diversos sectores muestra que la participación del gasto público en campos tradicionales tales como la defensa o seguridad y orden público no ha crecido desproporcionadamente. La gran parte del mayor gasto se encuentra en el sector de bienestar social, que ha adquirido dimensiones astronómicas. Si se suman los gastos sociales de todas las autoridades públicas (gobierno central, gobiernos estatales y locales), ocultos bajo numerosos rubros presupuestarios, la cifra resultante para 1980 da un total de DM 450 mil millones, esto es, el 30 por ciento del PNB (por vía de comparación, el gasto en seguridad nacional y defensa civil suma DM 40,9 mil millones o el 2,7 por ciento del PNB).

En las democracias modernas, el gasto del gobierno refleja sólo parcialmente la importancia del sector público. Otro factor es el número de funcionarios públicos. En mi país este número también ha experimentado un considerable crecimiento. Esto se hace particularmente evidente si se compara el número de personas empleadas en la administración pública y el de las que trabajan en el sector de mercado.

## Gasto Público



Cifras como porcentaje del P.G.B.

Fuente: International Economic **Dates**

**Tendencias del empleo en Alemania 1966-1979 (miles)**

	1966	1973	1977	1979
Fuerza laboral	26.679	27.257	21.855	27.199
—Empleados del sector de mercado	23.501	23.372	22.084	22.245
—Empleados del sector gubernamental	3.129	3.695	3.799	4.102
—Desempleados	49	190	972	852
—Empleados del sector de mercado por empleados del sector gubernamental	7.5	6.3	5.8	5.4

Fuente: Anuarios Estadísticos RFA.

Sin embargo, tras los datos estadísticos se hallan aquellas formas de crecimiento del Leviatán que no se pueden cuantificar. Son ejemplos de ellas la inmensa cantidad de casos de intervención directa en las actividades económicas, la clasificación de más y más bienes como "bienes de mérito" y la inundación de nuevas disposiciones legales, ordenanzas y decretos, cuyas dimensiones reales se pueden apreciar solamente por el número de páginas que ocupan sus textos en las recopilaciones.

Es importante tener presente que este desarrollo se ha producido en países democráticos, es decir, bajo sistemas políticos en los cuales las medidas gubernamentales o los aumentos en el gasto pueden tener lugar únicamente de acuerdo con decisiones previamente estimadas como correctas y convenientes por la mayoría parlamentaria. La opinión, al parecer evidente, de que todo el desarrollo hacia "más y más gobierno" habría que mirarlo como resultado del deseo de la mayoría por contar con más bienes públicos y más bienestar social, no es sostenible según los estudios fundamentales que ha. realizado la escuela de decisiones públicas<sup>8</sup>. No se

<sup>8</sup> Cf. James M. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago, 1975; James M. Buchanan y Ri-



puede ver a los políticos democráticos como depositarios objetivos de los deseos del electorado, solamente motivados por su deseo de servir el bien público. En el hecho, ellos compiten unos con otros y persiguen sus propios intereses. El resultado del proceso de interacción política no es, pues, ni forzosa ni automáticamente un aumento en el bienestar general; con facilidad pueden surgir situaciones en las que disminuya el bienestar de muchos o incluso de todos los ciudadanos.

El *modus operandi* de tales mecanismos sociales ha sido analizado sobre todo por Buchanan y Tullock: sus estudios describen la economía de la regla de votación y las deficiencias políticas de la democracia. En el proceso político hay buenas razones para que los electores tengan sólo ideas selectivas respecto de los beneficios y los costos de los bienes colectivos. Por otra parte, los que formulan las políticas sólo conocen ciertas partes de los bienes del sector público. Su oferta de servicios no está sujeta a la disciplina del mercado, puesto que ellos no tienen responsabilidad directa por las decisiones económicas erradas. Y aun cuando dejen de lado su poder discrecional, les resulta difícil descubrir las verdaderas preferencias de los electores. La carencia entre los electores de un panorama general del proceso de elección colectiva, permite que grupos de interés externos, por una parte, y las burocracias estatales, por otra, persigan sus propios fines dentro del proceso político. Por lo tanto, existen muchas señas de que el proceso político tal como funciona en muchas democracias no es eficiente en términos económicos y que está avanzando hacia una expansión excesiva del sector público.

Si imaginamos un espectro que va desde el Estado mínimo hasta el despotismo que se deriva de la democracia ilimitada, pasando por grados tales como la economía social de mercado, el Estado benefactor y la democracia económica, entonces las democracias de hoy aparentemente muestran la tendencia a pasar del Estado mínimo a la democracia ilimitada.

Huelga decir que semejante clasificación no pretende ser un método apropiado de efectuar mediciones precisas. Simplemente trata de ilustrar la preocupación

Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Destructive Legacy of Lord Keynes*. New York, 1977; Richard B. McKenzie y Cordon Tullock, *Modern Political Economy*. Tokio 1978.

que, al parecer, sienten muchos observadores contemporáneos en el sentido de que los sistemas democráticos pueden convertirse fácilmente en víctimas de su propia naturaleza. Las reglas del juego democrático no ofrecen protecciones adecuadas contra el surgimiento de procesos que se alejan del ideal de un gobierno limitado y van hacia la democracia ilimitada y por ende también al despotismo. Las razones para este tipo de autodestrucción que se observa continuamente en una u otra forma, son diferentes en su naturaleza. No existen mecanismos que protejan a las democracias contra líderes demagógicos, ni instituciones que pongan atajo al deterioro de la moral pública, ni salvaguardas que impidan el surgimiento de partidos políticos revolucionarios dedicados a la abolición de la libertad personal. Problemas particulares se derivan de las restricciones que significan para la libertad individual las elevadas tasas tributarias, las crecientes contribuciones previsionales y los incontables casos de interferencia del estado democrático en el proceso económico. En algunos países europeos hay un creciente número de personas que ven a su país como una dictadura y no como un Estado benefactor.

### III. ¿Qué se puede hacer?

Si han de sobrevivir los sistemas democráticos libres fundados en el imperio de la ley, no puede seguir —sin que nadie la contenga— la tendencia que se observa en muchos países hacia una extensión excesiva del sector político. Si continúa aumentando la carga de impuestos directos e indirectos, no sólo reforzará la resistencia a la tributación, sino que también se debilitará la voluntad de trabajo y se estimulará la "economía negra". Al mismo tiempo, está bajando en términos relativos el nivel de ingreso personal disponible, mientras sube el grado en que el individuo es gobernado por políticos y burócratas. Tales frenos a la libertad de cada uno para elegir van contra el ideal de libertad personal bajo el imperio de la ley. Además, las consecuencias que genera una tendencia hacia una tutela del Estado cada vez mayor son también incompatibles con la idea de un gobierno limitado. La escala ascendente de leyes y ordenanzas no sólo hace que al individuo le resulte costoso conocerlas a fondo y, según el caso, cumplirlas; en general, la disposición a identificarse con la patria disminuye y cunde la desafección política. El pueblo ya no

comprende la advertencia de que los asuntos públicos involucran también las fortunas personales de cada uno (el "tua res agitur"), y la conducta del tipo "aprovecharse del esfuerzo de otros" \* se convierte en actitud normal. Decae el interés espontáneo en los asuntos comunes y, en consecuencia, sufre el elemento moral en los asuntos públicos.

Antes de iniciar un análisis de posibles remedios, debemos recordar que el desarrollo que ha perjudicado a la democracia liberal puede ser considerado como el resultado de acciones humanas según los postulados de Ferguson y Hayek<sup>9</sup>. Sin embargo, ellas conducen a resultados indeseables. Si queremos corregirlos, tiene que haber una reforma constitucional o una "política regularizadora" (Ordnungspolitik), versión aproximada en español del término acuñado por los fallecidos miembros del MPS Ludwig Erhard, Alfred Müller-Armack, Walter Eucken y Franz Böhm<sup>10</sup>.

Entre las reformas más notables, quisiera comenzar con una que ha llamado mucho la atención en mi patria y que también se ha cumplido en parte. Personalmente, a mí me parece completamente inadecuada.

## 1. La democracia económica

Los expertos jurídicos alemanes normalmente hacen una distinción muy clara entre "Estado" y "sociedad". De acuerdo con su opinión, el Estado corresponde a aquella parte de la vida social en la que funcionan las reglas de la elección colectiva. En cambio, en este contexto "sociedad" quiere decir el sector donde decide el propio individuo: es el sector de los procesos de mercado y de los contratos voluntarios.

Ahora bien, la versión alemana de la "democratización de la sociedad" se propone reemplazar los contratos

\* "free rider type of behaviour" en el original. N. del T.

<sup>9</sup> Adam Ferguson, *Abhandlung über die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft* (Traducción al alemán por Valentine Dorn) Jena 1914, pág. 301; Friedrich A. von Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, The University of Chicago Press, pág. 96.

<sup>10</sup> Para tener un esbozo de sus ideas principales, véase Christian Watrin, "The Principles of the Social Market Economy", *Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft*. Vol. 135 (Sept. 1979), págs. 405-426.

y el intercambio del mercado por procedimientos políticos de votación. En la práctica, las empresas ya no se miran como sistemas de contratos entre diversos dueños de recursos, sino como sistemas en que todos los miembros activos deciden acerca de la asignación de los recursos mediante procesos colectivos de toma de decisiones. El elemento clave de la ideología codeterminista alemana es la extensión de las reglas de la mayoría a todos los sectores de la vida social. El lema político es el siguiente: más democracia.

La idea de que todas las decisiones importantes deben fluir de las decisiones de la mayoría, incorporada por aquellos que trabajan en empresas privadas o públicas, se puede aplicar a los negocios, universidades, iglesias, jardines infantiles, escuelas, hospitales y a muchas otras instituciones, pero también puede tener validez para el conjunto de la economía. Aquí se ha elaborado el concepto de que las empresas y demás tipos de unidades económicas ya no deben coordinarse por medio de los mercados sino solamente por medio de consejos. Esta es la idea sobre la que se basa la codeterminación a un nivel económico general.

La que acabamos de presentar es una descripción muy simplificada, pero es de esperar, fundamentalmente justa, de la democracia económica al estilo alemán. No voy a explicar ahora cómo llegó a ejercer influencia sobre el sistema político y económico; en cambio, quisiera analizar brevemente mis objeciones.

Mi objeción principal es que las reglas del sistema no se pueden generalizar. El "reino de la autoadministración de todos por todos" (Ortlieb) es utópico. Los servicios tributarios, los bancos centrales, los ejércitos, las policías y las compañías de bomberos no pueden funcionar sobre la base de que los empleados tienen derecho a decidir sobre las medidas a adoptar por elección colectiva. Dichas instituciones tienen que proporcionar determinados bienes y servicios públicos, tales como seguridad interna o externa, dinero estable o ingreso público. Por tal motivo, no son instituciones cuyo propósito sea el de servir los intereses de sus miembros. Cuanto más se separe una institución de la disciplina del mercado, tanto más se inclinarán los miembros a perseguir sus propias metas y a hacer que la institución sirva sus intereses personales y no el bien común.

Un argumento más técnico contra la forma citada de democracia económica consiste en el alto costo que

tienen los procedimientos de toma de decisiones colectivas. Ni siquiera es seguro que la votación colectiva en casos muy simples en que haya más de dos alternativas, genere escalas de preferencias consistentes. Además, las alternativas económicas no pueden ponderarse con la misma discriminación en el caso de votación colectiva que en el de los mercados, los que pueden comparar toda suerte de alternativas por medio del sistema de precios.

## 2. ¿Estado mínimo y/o economía social de mercado?

Si bien la democracia económica representa un sistema político que induce a que los economistas se pregunten por qué atrae tanto la atención pública, el análisis de los otros dos conceptos de nuestra escala imaginaria se presenta sutil y difícil. El programa liberal por un estado mínimo ha sido criticado no sólo por los socialistas, sino también por muchas personas bien intencionadas que lo encuentran ciego frente al sufrimiento social y a los urgentes problemas de nuestros tiempos. Tal crítica ha adquirido mucho peso, especialmente en Alemania, bajo la influencia del Verein für Sozialpolitik (la Asociación de Política Social) y los "socialistas de café". El éxito que en grandes círculos aún rodea a la teoría del socialismo, ya tantas veces desacreditada, se debe en gran parte al hecho de que la gente espera un mayor nivel de seguridad social y de protección de un estado socialista.

Si pretendemos delinear en pocas palabras el programa del Estado mínimo<sup>11</sup>, aparece el siguiente cuadro:

1. El poder del gobierno central debe reducirse en favor de un mayor federalismo. Esto significa confiar las tareas públicas, tanto como sea posible, a aquellos órganos que tienen conocimiento directo de los problemas. En la práctica, esto significará mucha autonomía local, un sistema descentralizado de escuelas y educación con grandes poderes de decisión a nivel local, y una

<sup>11</sup> Véase por ejemplo Milton y Rose Friedman, *Free to Choose*, Nueva York-Londres, 1980, H. Geoffrey Brennan y James H. Buchanan, "Der verteilende Staat: Ansätze zu einer Theorie der Umverteilung", *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Vol. 30 (1981), págs. 103-128, Peter Bernholz, "Die Zunahme der Staatstätigkeit: Ursachen und Konsequenzen für den Freiheitlichen Rechtsstaat", *JHS-Journal*, Vol. 5 (1981), págs. 87-108.

amplia escala de participación ciudadana en asuntos de interés común. En mi opinión, la democracia directa y el carácter altamente federal de Suiza parecen ejemplares en muchos aspectos.

2. Se debe elaborar reglas a nivel de gobierno central que aseguren políticas liberales de comercio exterior, industria e investigación. Ellas deben incorporarse en el contrato social.

3. Hay fuertes argumentos en favor de un impuesto proporcional a la renta combinado con un impuesto negativo a la renta.

4. En cuanto a la política del ciclo económico, han brotado nuevas esperanzas de que una reintroducción del patrón oro promueva la estabilidad económica; sin embargo, esta cuestión aún no está cabalmente analizada. En todo caso, es importante asegurar el grado más amplio posible de convertibilidad monetaria. Está por verse si la "economía del lado de la oferta" \* bastará para resolver los problemas de la estanflación. Toda reducción de largo plazo en los ingresos fiscales dará origen, probablemente, a situaciones muy difíciles.

5. El aspecto realmente difícil en el programa por un Estado mínimo es la cuestión de la importancia que deben tener la seguridad social y la lucha contra la pobreza. Salvo algunas excepciones, la posición de los economistas liberales clásicos se caracteriza por el hecho de que la ayuda a los pobres constituye un elemento esencial de la política estatal. Robbins<sup>12</sup> se refirió especialmente a este punto, al recordarnos que la definición que hacía Adam Smith del objeto de la economía política era el de "proporcionar ingreso abundante o subsistencia para el pueblo" (Libro IV, Introducción). Pero, en particular, con respecto de la indigencia y el sufrimiento, es donde Robbins se une a Sénior en el resumen que hace del pensamiento liberal sobre este punto:

"Las oportunidades de empleo pueden disminuir, pueden ocurrir desastres personales tales como accidentes y mala salud, los ancianos y los niños pueden ser víctimas del descuido de los demás; ante tales contin-

\* "supply-side economics". N. del T.

<sup>12</sup> Lord Robbins, *Political Economy: Past and Present. A Review of Leading Theories of Economic Policies*. Londres, 1976, pág. 29 y pág. 102.

gencias, es fácil que la caridad privada no sea suficiente para evitar situaciones que exigen que no se deje toda la ayuda en manos de los generosos y los de buen corazón"<sup>13</sup>.

Si aceptamos en estos casos la visión de Robbins, no se puede evitar un elemento de redistribución obligatoria del ingreso desde los miembros más afortunados de la sociedad y en favor de los menos afortunados. Algunos críticos podrán objetar que tales medidas van más allá de los límites del "Estado mínimo". Esto nos lleva al terreno de aquello que los Padres Fundadores del MPS, en la República Federal de Alemania, llamaron Economía Social de Mercado<sup>14</sup>.

No obstante, las cuestiones sociales abarcan no sólo a los ciegos, los locos, los enfermos crónicos, los impedidos, las víctimas de guerra, las cargas sobrevivientes de las fuerzas armadas y los refugiados, sino también a todos los que estamos sujetos a las contingencias normales de la vida. Desde el punto de vista liberal, hay también buenos argumentos en favor del seguro obligatorio de vejez, especialmente en aquellos círculos donde, de lo contrario, entrarían a operar los efectos externos<sup>15</sup>.

Los Estados benefactores de hoy han creado todo un aparato de seguridad social con sus jubilaciones, subsidios de salud y cesantía, y beneficios suplementarios. Como lo señala Robbins<sup>16</sup>, esto "por cierto asombraría a los pensadores del período clásico". Y hace presente que: "Tal vez hubieran apoyado la mayoría de los objetivos, pero con toda probabilidad habrían tenido, cuando menos, dudas residuales respecto a algunos de los métodos".

<sup>13</sup> Robbins, loc. cit., pág. 127.

<sup>14</sup> Algunas contribuciones importantes: Franz Böhm, *Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft*. Editado por Ernst-Joachim Mestmacker, Baden-Baden, 1980, Ludwig Erhard, *Prosperity Through Competition*, Nueva York, 1961, Walter Eucken, *This Unsuccessful Age*. Edimburgo-Londres-Glasgow. 1951, Alfred Müller-Armack, "Social Market Economy as an Economic and Social Order", *Review of Social Economy*, Vol. 3, págs. 325-331. Wilhelm Röpke, *Economics of the Free Society*, Chicago 1963.

<sup>15</sup> Véase Friedrich A. von Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*, Tubinga, 1960, pág. 361.

<sup>16</sup> Robbins, loc. cit., pág. 130.

Este me parece a mí que es el punto donde se produce la discordia entre los adherentes del programa de Estado mínimo y los de la economía social de mercado. Los primeros, contra el telón de fondo de la seguridad social ofrecida durante los últimos decenios, argumentan que se debe desmontar el sistema completo para reemplazarlo, donde sea necesario, por un sistema de impuesto negativo a la renta. En cambio, los defensores de la economía social de mercado perciben el problema no como el de eliminar el sistema de seguridad social, sino de reorganizarlo de manera eficiente.

Los puntos teóricos más importantes son el sistema de jubilaciones y el seguro de cesantía. Ambos sistemas revelan hoy grandes defectos. Sin embargo, al contrario del seguro de salud, el seguro de cesantía no se puede organizar mediante los mercados privados. En mi país los primeros experimentos de esta naturaleza fracasaron debido a "selección adversa". Pero si el sistema de economía de mercado forma parte del contrato social, se puede argumentar que aquellos ciudadanos afectados por el desempleo, o que podrían estarlo, deben aprobar el contrato social solamente si se les promete una indemnización en caso de sufrir una situación tan dura. Ellos podrían dar otro paso más adelante y aceptar el contrato social sólo si se ofrece ayuda pública (como, por ejemplo, becas para capacitación ocupacional y asignaciones de traslado) con miras a facilitar la búsqueda de un nuevo empleo.

El suministro de jubilaciones de vejez tiene que ver con un asunto distinto: en este campo el problema gira en torno a la viabilidad económica de dar a todos los miembros de la sociedad una pensión suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la ancianidad o bien —si los individuos se pusieran algo más exigentes— una pensión cuyo monto permita mantenerse en la ancianidad.

En la prensa alemana he leído que Chile ha dado un paso revolucionario en este terreno. Si las informaciones alemanas son exactas, entonces el gobierno de ustedes introdujo el año pasado un sistema de seguros que obliga a todo el mundo a contribuir al fondo de seguro de vejez. Estas contribuciones hay que pagarlas a las compañías privadas de seguros que cada uno elige. Ya no hay contratos dentro de un sistema de seguridad social nacional manejado por burócratas y financiado con impuestos de seguridad social.



El resultado es que cada uno sabe, en todo momento de su vida, cuál es el monto de su pensión de vejez. Es una solución liberal en el verdadero sentido de la palabra. No obstante, dicha solución también despertaría cierto escepticismo incluso entre los economistas liberales de mi tierra. Los argumentos principales serían los siguientes: a) las compañías de seguros privadas sólo pueden funcionar de acuerdo con el principio de valor nominal. Sus depósitos, y por tanto también sus pagos futuros, están sujetos totalmente a los efectos de la inflación. Eso se evitaría únicamente con un sistema de reajuste total. No estoy enterado de si tal es el caso en Chile ni, de ser así, de qué manera y en qué medida funciona.

b) El ingreso del capital en la economía de un país no es suficiente para proporcionar los medios necesarios para las pensiones de vejez. Ilustraremos lo dicho con un cálculo simple. En 1980 las pensiones que se pagaron a los funcionarios públicos ascendieron a un total de DM 188 mil millones en Alemania Occidental. Si partimos de la base de un interés de largo plazo de 5 por ciento —y esto es optimista— estos pagos corresponderían a un capital de DM 3,76 billones. Se han expresado dudas en Alemania respecto a la disponibilidad de un capital tan enorme que diera intereses para cubrir el pago de las pensiones de vejez.

No se puede determinar con certeza que eso sea así o no, puesto que no se hace un cómputo continuado del total de activos nacionales. Pero si tomamos como guía aproximada la cifra de formación de capital bruto, se verá que en 1980 la inversión total de las empresas alemanas sumó sólo DM 293 mil millones. En el hecho, ni aun diez veces esa suma proveería de un capital suficiente. Y aun cuando hubiera suficiente disponible, eso significaría, en primer lugar, que la mayor parte del capital que generase intereses tendría que dedicarse únicamente al pago de pensiones de vejez. Los otros objetivos económicos tendrían que ir en segundo lugar.

Si estimamos que un volumen tal de formación de capital sería imposible o si creemos que el capital disponible no debe reservarse únicamente para el pago de pensiones de vejez, no nos queda otra alternativa que la de financiar dichas pensiones, ya sea, total o parcialmente, con transferencias de la población trabajadora de hoy a la generación de jubilados por vejez. Esto sí

que constituye una intromisión considerable en la libertad personal. Gordon Tullock<sup>17</sup> ha destacado, con toda razón, los riesgos políticos que rodean tal proceder, pues no hay posibilidad de obligar a las generaciones futuras, que aún no han entrado en la vida política, a que se rijan por las reglas de la transferencia intergeneracional de ingresos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que no existe ningún sistema —ni siquiera la familia de tres generaciones— que garantice a los ancianos un ingreso adecuado en cualesquiera circunstancias.

6. Aunque no soy tan optimista respecto a la disminución de las funciones redistributivas del Estado, la vuelta al Estado mínimo liberal que salvaguarda la ley y ofrece ciertos bienes colectivos, eso no quiere decir que el tipo de benefactor de hoy sea la única alternativa. Me parece necesario trazar una línea divisoria apropiada entre el Estado benefactor y la economía social de mercado. Esta última comparte con la escuela clásica de pensamiento la convicción de que muchos problemas se pueden resolver mejor mediante un alza general en los niveles de vida y que, por tanto, es preciso reforzar las fuerzas de una sociedad libre mediante la elección de condiciones económicas favorables. Quienes apoyan la economía social de mercado también citan el daño que hacen numerosas medidas supuestamente destinadas a beneficiar a los pobres. Cuando se necesita ayuda, ellos defienden las transferencias en dinero —cada vez que sea posible— en lugar de transferencias en especies.

Wilhelm Röpke<sup>18</sup> trató de expresar esta idea en términos del principio de la conformidad del mercado. El afirmaba que en el sector social son admisibles sólo aquellas medidas gubernamentales que no anulen el juego libre de las fuerzas del mercado. Visto así, parece racional buscar una política social basada en el mercado como posible solución a las dificultades que se observan en la mayoría de las sociedades occidentales.

<sup>17</sup> Véase su conferencia pronunciada en la reunión del MPS, en Estocolmo, sept. 2-4, 1972 (sin publicar).

<sup>18</sup> Véase su libro, *Economics of a Free Society*.