

¿ES POSIBLE UNA DEMOCRACIA LIBERAL?

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Pedro Schwartz Girón*

Si repaso los temas que me han ocupado (o preocupado) en los últimos tiempos veo en lugar destacado el problema de la deriva de la democracia hacia el comunitarismo o la corrupción; es decir, la transformación de la democracia en un credo social o en un sistema de compra de votos. Baste ver los títulos de tres ensayos míos recientes: “Malestar en las democracias”, “Democracia curalotodo”, “Democracia liberal imposible”. Tal insistencia en quien desde sus años jóvenes luchó por la restauración de las libertades políticas en España indica preocupación e incluso duda. Para quien como yo vemos la libertad individual como valor preminente, el proponer que la voluntad mayoritaria sea decisiva en las cuestiones públicas tiene al menos la apariencia de una contradicción. He pensado, pues, que una nueva mirada a mis argumentos y meditaciones podría tener interés para mis compañeros de Academia. Incluso me he dado cuenta de que, en el curso de esta revisión, me he tropezado con alguna idea nueva.

FORMA Y FONDO

Hoy en día todos se proclaman demócratas, incluso quienes imponen o defienden regímenes autoritarios. Más inquietante aún: los que sinceramente quieren defender las libertades olvidan sus principios en la práctica de cada día. ¿Es la democracia algo más que una apelación hipócrita a bellas aspiraciones para encubrir realidades indignas? El concepto de democracia representativa, por el que los ciudadanos delegan las cuestiones y decisiones políticas a unos diputados o un presidente elegidos cada cuatro años, está en entredicho. La institución del referéndum, en vez de ser un instrumento para oír la voz del

* Sesión del día 5 de febrero de 2019.

pueblo en cuestiones de suma importancia y gravedad, ha tomado tintes plebiscitarios y llega a veces a convertirse en un instrumento de opresión. La separación de poderes, que pone obstáculo a posibles abusos de un ejecutivo obediente a movimientos temporales de la opinión, se considera una limitación insoportable de la voluntad popular. Muchos rechazan la Constitución del país como una imposición de los muertos a generaciones que no la votaron y miran las dificultades para enmendarla como obstáculos inaceptables al progreso de la sociedad. Las normas establecidas, en vez de respetarse como forma de encauzar posibles conflictos, se denuncian como meras expresiones de la lucha de clases. Estas cuestiones de *forma jurídica* tienen gran importancia, pues el sistema democrático es en esencia un *procedimiento* para gobernarnos en paz prestando atención a las diversas voluntades e ideales de los ciudadanos. Vemos aparecer en nuestros países movimientos populistas y nacionalistas que, aun llamándose democráticos, tienen un carácter totalitario o tribal que los coloca en las antípodas de nuestra visión liberal de la democracia.

El desprecio de las formas no es el único peligro que amenaza a la democracia liberal en este nuevo siglo. También hay maneras menos visibles de socavarla. A veces son *decisiones sustantivas* tomadas con pleno respeto de las formas democráticas las que la ponen en peligro. El llamado 'Estado de Bienestar', adoptado por tantas naciones después de la II GM, es la concreción de un ensueño que fácilmente puede convertirse en una pesadilla. Es creencia general que el Estado democrático puede proteger los individuos 'de la cuna a la tumba', como reza el dicho. La educación puede ser financiada y suministrada por el Estado sin que padezca su calidad ni se mermen las libertades de los alumnos y sus familias. Se piensa que las pensiones no tienen por qué basarse en el ahorro personal y que basta el impuesto para garantizar su percepción. La salud de la población puede ponerse en manos de las Autoridades sin temor a que, a la postre, resulte imposible su financiación. La propiedad privada solo se justifica si cumple una función 'social'; si no es así, puede expropiarse con o incluso sin indemnización ("¡Exprópiese!", exclamaba Chávez cuando le gustaba una empresa o hacienda.) Los poderes públicos han de ocuparse de que los individuos y las familias gocen de una vivienda digna y adecuada, de un medio ambiente limpio, de un consumo saludable. ¿Para qué seguir con la lista interminable de 'derechos' que no sabemos quién ha de hacer realidad? En pocas palabras: reina el voluntarismo democrático, bajo el principio de que es justificable y factible toda acción que busque fomentar la felicidad y el bienestar de la comunidad en su conjunto.

DEMOCRACIA Y SOBERANÍA INDIVIDUAL

Lógicamente hablando, la democracia es un corolario de la soberanía individual. Todo individualista que considere la libertad de las personas como el principio básico de una sociedad bien arreglada naturalmente se verá llevado

a defender también la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Querrá que hagan oír su voz y que emitan su voto en los asuntos comunales que les conciernen.

Desde tiempos de la Revolución Francesa son tres los ideales que se presentan a la contemplación de los demócratas: “Libertad, igualdad, fraternidad”. Las diversas formas de democracia se distinguen entre sí por el peso que prestan a cada uno de los elementos de ese afortunado lema. ¿Es la democracia principalmente la expresión política del principio de la soberanía individual? ¿O se caracteriza más bien por la igualación de los derechos y condiciones de los ciudadanos? ¿O es que se ha de entender como la expresión de un sentimiento comunitario y nacional?

De las tres interpretaciones tenemos amplia muestra en el mundo actual. Todas ellas levantan ecos que las hacen diversamente atractivas. Sin embargo, mi tesis de hoy es que la única manera de salvar la democracia de un malestar y unas contradicciones que la ponen en peligro es tomar como principio fundamental (o al menos, instrumental) el de la libertad del individuo y reinterpretar los otros dos, igualdad y fraternidad, de tal forma que se subordinen a él. Así pues, creo que la igualdad debe interpretarse como “igualdad ante la ley”; y la igualdad de oportunidades como libertad de oportunidades, como *la carrière ouverte aux talents*, que decían esos mismos revolucionarios. Y también sostengo que la autonomía nacional no debe obtenerse a costa de las libertades individuales.

LA LÓGICA DE “PUBLIC CHOICE”

Todo esto es muy bello pero los defensores del libre mercado nos encontramos, no solo con el conflicto del principio de la libertad individual con los de igualdad y nacionalidad, sino también con una contradicción interna, al menos aparente: la contradicción entre el buen funcionamiento del mercado y la obediencia del propio interés. La mejor manera de evidenciar este problema es traer a colación dos citas de Adam Smith. Una es:

*It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest*¹.

¹ “No esperamos nuestra cena de la benevolencia del carnicero, el cervecero, o el panadero, sino del cuidado de su propio interés.” Riq. Naciones, libro I, cap. 2.

La otra:

People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices².

¿Funciona el mercado espontáneamente de tal manera que los individuos, al obedecer los incentivos con que se enfrentan, alcanzan resultados que satisfacen los deseos de todos los implicados? O ¿no es más cierto que los individuos, motivados por su deseo de riqueza y al grito de *'greed is good'* —la codicia es buena, como decía Michael Douglas en la película *Wall Street*— buscan sin escrúpulo su propio beneficio incluso a costa de los demás?

Sorprendentemente, esta segunda visión del capitalismo basada en el egoísmo fue adoptada por los críticos de la intervención política en la economía. En la década de 1960, críticos como Buchanan y Tullock rechazaron la idea de que era conveniente, más aun, indispensable, la intervención pública para corregir los defectos del mercado, porque los interventores no eran ángeles sin sexo. ¿Cómo estamos tan seguros de que la motivación de ministros, jueces, funcionarios es buscar el bien común? Todos estos servidores públicos en realidad buscan su propio beneficio. El presentar su motivación como la de ponerse al servicio de lo que más conviene a la sociedad es una forma de romanticismo. Así nació la nueva especialidad de la tribu económica denominada *Public choice* o “Decisión pública”. De la misma manera que en el mercado de bienes y servicios los individuos buscan maximizar su bienestar, políticos, funcionarios, jueces solo piensan en ganar las próximas elecciones, aumentar el tamaño de su departamento, o alcanzar un puesto en el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional.

Tal extensión del análisis del sistema mercantil a las actividades no crematísticas, cuyo verdadero objeto es maximizar el poder, se ha vuelto contra la defensa del mercado por servir éste para maximizar el bienestar general. Las bodas y bautizos de los capitalistas solo son ocasión de conspirar contra el público o de ponerse de acuerdo para subir los precios, como hemos visto que dijo Adam Smith.

A los liberales clásicos, a los defensores del individualismo democrático se nos plantean dos tipos de problemas en la cínica realidad cotidiana.

² “La gente de un mismo negocio rara vez se juntan, incluso para entretenimiento o diversión, sin que la conversación acabe en una conspiración contra el público, o alguna estratagema para subir los precios.” Riq. Naciones, libro I, capítulo 10.

EL PROBLEMA DE TOCQUEVILLE

Fue Alexis de Tocqueville (1805-1859), un tempranísimo estudioso de la democracia en un gran Estado quien primero se planteó el problema de la redistribución de renta y riqueza en una democracia. Ahí está el origen de uno de los posibles defectos de la libertad política: el peligro de que la decisión mayoritaria derive en la explotación de las minorías e incluso acabe en una tiranía populista. Por eso declaraba Tocqueville, en el primer volumen de *La democracia en América* (1835), que “el mayor peligro de las Repúblicas Americanas viene de la omnipotencia de la mayoría”. (Pág. 424, edición Ed. Nolla). Por eso su amigo John Stuart Mill (1806-1873) insistía en la posibilidad de “expoliación arbitraria” de la propiedad “por una mayoría de pobres”. (*Consideraciones sobre el gobierno representativo*, 1861, cap. VI.) Una perversa alquimia transforma el oro de la decisión democrática en el plomo de la explotación rentista.

Quizá tenga razón, pues, Anthony de Jasay, el filósofo de la versión anarquista del liberalismo, cuando nos presenta la siguiente parábola. Supongamos una sociedad de tres personas: siempre podrán dos ponerse de acuerdo para repartirse los bienes del tercero. De aquí se deduce que, bajo la regla de la mayoría, no hay límite a la redistribución de los bienes de los más acaudalados. Solo detiene la redistribución el recuerdo del cuento de la gallina de los huevos de oro. En ese caso la mayoría intentará caminar inestable por el filo de la navaja de un equilibrio entre redistribución y crecimiento. En las democracias actuales, ese difícil equilibrio se busca con la alternancia de gobiernos socialistas y conservadores, un vaivén que a menudo acaba con uno de los dos magullado en tierra. La razón de la inestabilidad de dicha alternancia es que no hay definición de lo que es una distribución ‘justa’: ¿quiere justa decir ‘igualitaria’?; más templadamente, ¿debe imponerse la redistribución cuando la riqueza de los más adinerados es el doble (o triple, quintuple, o ntuple) del patrimonio de los más pobres?

EL PROBLEMA DE BENTHAM

En segundo lugar, es bien sabido, aunque paradójico, que las mayorías populares a menudo se ven sorprendidas por “minorías siniestras”, que saben utilizar el poder administrativo para hacer su agosto a costa del interés general, o para combatir una competencia que puede obligarles a cambiar. “Siniestras” las llamaba Jeremy Bentham (1746-1832) en su *Código constitucional*, publicado en 1830. Para Bentham, la democracia estaba siempre en peligro de que quienes detentasen el poder para el que habían sido elegidos pudieran ejercer las prebendas del cargo en su propio beneficio. Por eso propuso en ese *Código* suyo toda clase de salvaguardias para evitar tales abusos, desde la renovación anual de los Parlamentos hasta la creación de un Tribunal para juzgar a quienes abusaran de su cargo público.

El prematuramente fallecido Mancur Olson buscó con mucho ahínco explicaciones para tan curioso fenómeno. La idea fundamental del famoso libro de Olson *La lógica de la acción colectiva* (1965) es que los intentos de las mayorías populares de igualarse con las minorías privilegiadas por medio de la acción política acaban siendo desviadas en beneficio por los ‘buscadores de rentas’, que consiguen explotar tanto a la minoría discriminada como a la mayoría ilusionada. Los perjudicados por todas esas intervenciones son aquellos que Olson llama “los grupos olvidados”: los braceros trashumantes frente a los trabajadores fijos, los empleados de las pymes frente a los obreros de grandes empresas públicas, los contribuyentes frente a los favorecidos con subvenciones, los consumidores frente a las asociaciones de pequeños comerciantes, los perjudicados por la inflación frente a los interesados en aumentar el déficit público.

LAS CRISIS

El voto popular quizá explique el hecho inesperado de que en la mayoría de las economías avanzadas la proporción del gasto público respecto del PIB detenga generalmente su crecimiento cuando alcanza un 45 a 50 por ciento del producto. Más allá de ese límite, la economía deja de crecer y el público votante, antes distraído o adormecido, despierta para exigir que el gobierno corte de una vez los múltiples lazos con los que los Liliputienses han clavado al suelo al poderoso Gulliver.

Las crisis pueden desembocar en un despertar y mejora de las sociedades. A veces llevan a la derogación de leyes bien intencionadas pero contraproducentes, como pueden ser las del salario mínimo, o de las pensiones de reparto. A veces tienen consecuencias más profundas y despejan el camino de políticos que buscan restaurar la libertad de mercado o al menos detener el crecimiento del Estado. Así ocurrió con la elección de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en el segundo tercio del siglo *xxi* y con las reformas del Estado de Bienestar en Suecia en la década de los noventa. Otras veces culminan en victorias contra poderosos de grupos de presión, como han sido las leyes ‘*Free labor*’ de los estados del sur de los EE. UU. contra los sindicatos.

La palabra ‘crisis’ ha venido a significar en el lenguaje común la disolución sin remedio de alguna doctrina, empresa o institución. Es mucho más sugerente el sentido clásico de esa palabra, que en griego significaba ‘momento de decisión’, o el sentido médico de esa expresión, como ‘momento en que el enfermo supera la gravedad de su estado’. Al señalar la ‘crisis de confianza’ del público y la ‘crisis de autoridad’ de los políticos, quiero decir que se presenta una oportunidad de cambio de rumbo en la forma de llevar los asuntos públicos en las sociedades occidentales.

Sin embargo, éstas no son sino reflexiones empíricas. No debemos cerrar los ojos a la dificultad de tan ingente tarea, pues las costumbres políticas e incluso la lógica de los mecanismos de decisión en nuestras sociedades levantan muchos obstáculos frente a los intentos de reconstruir la democracia liberal.

LA DEMOCRACIA EPISTÉMICA

Nada se puede hacer sin teoría. Es necesario poner en cuestión la visión neoclásica de la teoría de *public choice*³. Esta teoría extiende la noción del interés propio del mercado crematístico al mercado en el que ya no se busca maximizar el ingreso monetario sino el poder. Pone en cuestión la benevolencia de los servidores públicos. Sin embargo, como nos explica Pete Boettke en su libro sobre Hayek (2018), la versión neoclásica de la teoría de la decisión pública parte del supuesto de que los individuos somos omniscientes. Supone que tanto en el mercado como en la actividad política, judicial, y administrativa los individuos “calculamos placer y dolor a la velocidad del rayo” (Pg. 231) y que inevitablemente caemos todos en el egoísmo.

Para Hayek, sin embargo, los humanos somos criaturas falibles, que nos movemos entre la esperanza y el temor, enmarcados por instituciones y costumbres que malamente intuimos. Por eso, los individuos, al ser capaces de aprender, estamos forzados a “aprender continuamente”. La razón fundamental de ello es primeramente que *nuestras preferencias son heterogéneas*, como subrayaba Isaiah Berlin (1999). En nuestra colaboración con los demás no debemos suponer ni imponer identidad de valores. No es posible predicar una misma concepción de la justicia o de la igualdad a todos los miembros de una sociedad. La defensa de la libertad se basa precisamente en la constatación de que es necesario crear sistemas basados en la constatación de que los individuos tenemos valores heterogéneos.

Además, *nuestros valores son maleables* dentro de los anchos límites de la naturaleza humana. El papel de las ideas en la sociedad es el de poner en cuestión y modificar los valores de los individuos. No nos guiamos solo por intereses. A veces aceptamos normas nuevas que van contra nuestros intereses. Como dijo Keynes,

The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else³.

³ “Las ideas de los economistas y filósofos políticos, tanto cuando son ciertas como cuando son equivocadas, son más poderosas de cuanto se suele pensar. De hecho, el mundo no se rige por otra cosa.” *Teoría general*, cap. 24, v.

Si fuésemos los calculadores veloces como el rayo de que hablaba yo antes, nos moveríamos solo por interés⁴. Pero no sabemos a ciencia cierta cuál es nuestro interés. Lo definimos por las instituciones y costumbres sociales que intuimos rigen nuestra sociedad. Esas intuiciones son las ideas. Naturalmente, están expuestas a cambio y transformación en la medida en que son el peso y esperanza del grupo social en que vivimos.

LA DEMOCRACIA SE APRENDE

La única manera de que el programa del *public choice* pueda seguir dando fruto es si se traslada el análisis al campo de las instituciones, es decir al campo de las ideas y sus consecuencias, tanto queridas como no queridas. Bien lo dijo Adam Ferguson (1723-1816):

Every step and every movement of the multitude, even in what are termed enlightened ages, are made with equal blindness to the future; and nations stumble upon establishments, which are indeed the result of human action, but not the execution of any human design⁵.

La democracia liberal es, después de todo, una manera un tanto absurda de organizar la sociedad. ¿Cómo es eso de que si perdemos una elección debemos dejar el poder? A la oposición se la fusila al amanecer si es necesario. Ocurre sin embargo que la experiencia parece mostrar el carácter superior de la costumbre de depositar papelitos en una urna. Y también que el carácter cíclico de los resultados electorales permite comparar las consecuencias de unas u otras instituciones. Los votantes somos desmemoriados y nos conviene que de vez en cuando la realidad nos recuerde lo ocurrido tras la puesta en práctica de políticas económicas intervencionistas.

REFERENCIAS

BERLIN, Isaiah (1958): *Two Concepts of Liberty*. Oxford University Press.

BENTHAM, Jeremy (1830): *Constitutional Code*. Vol. I. Athlone Press.

⁴ Eso es lo que piensan quienes sostienen una interpretación puramente económica de la historia.

⁵ "Cada paso y cada movimiento de la multitud, incluso en la llamada edad ilustrada, se dan con la misma ceguera por lo que se refiere al futuro. Y las naciones por casualidad tropiezan con las instituciones, que son sin duda el resultado de la acción humana, pero no de la ejecución de un diseño o plan humano."

- BOETTKE, Peter J. (2018): *F. A. Hayek. Economics, Political Economy and Social Philosophy*. Palgrave-Macmillan.
- BUCHANAN, James, y TULLOCH, Gordon (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Liberty Fund.
- FERGUSON, Adam (1767): *An Essay on the History of Civil Society*.
- KEYNES, John Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge.
- MILL, John Stuart (1865): *Considerations on Representative Government*. Toronto University Press.
- OLSON, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations. Public Goods in the Theory of Groups*. Harvard.
- SMITH, Adam (1776): *An Enquiry upon the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford, 1976.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1835-1840): *De la démocratie en Amérique*. Ed. Eduardo Nolla. Liberty Fund.