

## LIBERTAD Y PODER POLITICO

Guido Pincione

Los defensores del *welfare state*, el estado de bienestar (los *liberals*, en el sentido dado a esta palabra en los Estados Unidos), frecuentemente invocan la idea de libertad; sostienen, por ejemplo, que ciertas políticas redistributivas incrementan la cantidad total de libertad existente en la sociedad. Desde luego, no emplean la noción de libertad adoptada por los liberales clásicos. Los *liberales* norteamericanos conciben la libertad como el poder actuar sobre la base de elecciones propias no forzadas, mientras que los liberales clásicos, los *libertarians* en la denominación norteamericana, la conciben como la ausencia de interferencia de terceros con los deseos del agente; estas concepciones corresponden aproximadamente a [una formulación de] la bien conocida distinción de Isaiah Berlin entre libertad positiva y negativa, respectivamente.<sup>1</sup>

La sugerencia que deseo presentar en este artículo es que la organización política defendida por el liberalismo clásico no tiene su mejor fundamentación en la valoración de un objetivo político particular, incluyendo el de prote-

<sup>1</sup> Cf. Berlin, "Two Concepts of Liberty", reimpresso en su *Four Essays on Liberty*, Oxford, 1969.

ger la libertad negativa, sino en consideraciones sobre la concentración de poder que se necesita para perseguir cualquier objetivo. La conclusión que alcanzaré puede parecer paradójica: aunque la maximización de la libertad negativa no parece, contra lo que suelen creer los libertarios, claramente vinculada a la defensa del estado mínimo y el mercado libre, la maximización de la libertad positiva y el respeto por la autonomía personal, ideales favoritos de los liberales welfaristas, brindan apoyo a ambas instituciones.

Consideremos, en primer lugar, algunas dificultades que enfrenta el argumento libertario tradicional, basado en la libertad negativa, para justificar el mercado libre y el gobierno limitado. En efecto, la apelación a la libertad positiva por los liberales welfaristas refleja algo más que un compromiso con un ideal considerado más valioso que la libertad negativa. Ellos cuestionan la coherencia misma del uso que los libertarios hacen del concepto de libertad negativa. La objeción es simple: los libertarios no rechazan *cualquier* interferencia con los deseos de las personas. Por el contrario, justifican la coerción, sea para prevenir la violación de derechos (libertarios), sea como represalia o instrumento de compensación por la violación de derechos. En consecuencia, sólo pueden abogar coherentemente por la propiedad privada y el gobierno limitado al precio de limitar su rechazo de la interferencia con deseos; en otros términos, tienen que decir que rechazan exclusivamente interferencias inmorales o injustas. Esta movida transforma la libertad negativa en lo que ha sido llamado una noción "moralizada", relativizada a la validez de un sistema de reglas.<sup>2</sup>

El desafío planteado al libertario por esta limitación de la noción de interferencia es claro: si la noción así calificada se entiende en el marco de los derechos de propiedad

<sup>2</sup> Cf. G. A. Cohen, "Capitalism, Freedom, and the Proletariat", en Alan Ryan (comp.), *The Idea of Freedom. Essays in Honour of Isaiah Berlin*, Oxford, 1979.

que dan origen a la interacción humana que llamamos "mercado", entonces la libertad no puede ser, salvo en un sentido trivial, el fundamento moral de esos derechos de propiedad (y, por lo tanto, del mercado). Si, por otra parte, la noción de interferencia se utiliza sin calificaciones, entonces solamente la investigación empírica puede proveer razones en apoyo de la controvertible pretensión de que *cualquier* interferencia con el mercado determinará un grado de libertad menor que el asequible en ausencia de interferencia.

Los libertarios han tratado de ofrecer este apoyo empírico. Han estudiado los efectos de interferencias estatales específicas con el mercado, y típicamente trataron de mostrar o bien que esas medidas producen efectos contrarios a los objetivos perseguidos por las autoridades políticas, o bien que resultan perjudiciales desde el punto de vista de la eficiencia global. Puesto que la concreción de muchos fines que alegan perseguir las autoridades políticas (por ejemplo, la provisión de viviendas y servicios médicos para los necesitados) y de la eficiencia global incrementan la libertad negativa (que en adelante entenderé en su versión no moralizada) global neta, en cualquier interpretación razonable de este concepto, el alegato libertario en favor de la abstención estatal respecto del funcionamiento del mercado resultaría apoyado por esta información empírica.

Queda, sin embargo, la posibilidad de que *algunas* interferencias estatales específicas incrementen globalmente la libertad negativa. Por cierto, esta observación vale también respecto de la libertad positiva, siendo ambas conclusiones atribuibles a la naturaleza fuertemente conjetural de nuestras creencias sobre asuntos empíricos complejos. Pero hay de todos modos una maniobra a la que el libertario podría recurrir incluso habiendo admitido esa posibilidad. Dando por sentado un compromiso con la libertad (positiva o negativa), puede aducir que de

a) Algunas interferencias estatales con el mercado incrementan la libertad,

no podemos inferir

b) El estado debe interferir con el mercado para incrementar la libertad,

*a menos que*

c) Es legítimo que el estado interfiera con el mercado para incrementar la libertad.

De modo similar, y quizá más obviamente, de

a') El encarcelamiento de asesinos es justo

no podemos inferir

b') Juan debe encarcelar a algún asesino

a menos que

c') Es legítimo que Juan encarcele a algún asesino.

Si suponemos, por ejemplo, que Juan no pertenece a ciertas categorías de personas (como los policías), entonces (c') es falsa, y el razonamiento que conduce a (b') carece de fuerza justificatoria. La cuestión crucial es, entonces, si (c) es verdadera o falsa.

Cabe hacer aquí la siguiente observación. Existe una relación directa entre la complejidad de las regularidades sociales cuyo conocimiento se requiere para predecir un cierto resultado y el grado de discrecionalidad necesario para alcanzar ese resultado. Por otra parte, si se está obligado a alcanzar ese resultado, se tiene permiso para ejercer esa discrecionalidad: esto no es más que un caso de la verdad conceptual de acuerdo con la cual una obligación implica la permisión de una disyunción de actos que es condición necesaria para el cumplimiento de esa obligación, donde el concepto de discrecionalidad se refiere a la facultad de elegir entre esas alternativas. En particular, las obligaciones de un gobierno requieren diversos grados de discrecionalidad para que pueda cumplirlas. Obligaciones gubernamentales tales como la de sancionar a quienquiera que no detenga su automóvil ante un semá-

foro en luz roja o a quienquiera que usé la propiedad de un tercero sin su permiso se encuentran en el extremo más bajo de una escala que mide la discrecionalidad que necesita un gobierno para cumplir con sus obligaciones; por otro lado, obligaciones tales como las de maximizar el bienestar social, asegurar la vigencia del principio de diferencia de Rawls o promover la libertad se encuentran en el extremo más alto de esa escala. El punto importante para nosotros es que sólo las obligaciones del último tipo implican poderes, esto es, su cumplimiento se hace posible sólo autorizando al sujeto de esas obligaciones a alterar la calificación normativa de las acciones que realicen terceros dentro de una amplia gama de asuntos (por ejemplo, imponiéndoles el deber de pagar un cierto impuesto, o de no comprar productos extranjeros sin pagar un cierto arancel). Para decirlo en términos generales, cuanta mayor manipulación de regularidades sociales requiere una obligación para su cumplimiento, mayores serán los poderes que ella implica.

Si esto es así, el argumento en favor del mercado libre y el gobierno limitado no necesita basarse en tesis y distinciones consideradas dudosas por muchos. El libertario no necesita apoyarse en la presunta insuficiencia epistémica del gobierno para embarcarse en proyectos demasiado comprehensivos (como sucede en el argumento basado en la imposibilidad del cálculo económico), o en una distinción entre actuar y omitir (relevante para la aplicación del principio milliano del daño a los efectos de excluir los deberes positivos de ayuda que invocan algunos adversarios del mercado), o en la tesis de la prioridad de la libertad negativa sobre la positiva. Puede limitarse a observar, en efecto, que autorizar al estado a maximizar la libertad positiva (o, para el caso, la libertad negativa) es un programa autodestructivo, puesto que la concentración de poder que se requiere para alcanzar ese objetivo compromete seriamente su realización. En otros términos, ninguna caracterización plausible de la libertad positiva, particularmente si se la considera necesaria pa-

ra la autonomía personal, o de la libertad negativa, puede justificar el someter, en su nombre, aspectos tan amplios de nuestras vidas al gobierno. Por lo tanto, (c) es falsa.

Alguien podría contraargumentar que los poderes necesarios para maximizar la libertad, en cualquiera de sus versiones, no tienen por qué ser discrecionales. Esto equivale a decir que semejante maximización podría lograrse observando reglas precisas. Sin embargo, es difícil imaginar cómo esas reglas podrían operar efectivamente. Hay que tener presente aquí la relación directa existente entre el grado de precisión de una regla y el grado de predecibilidad de sus efectos distributivos por parte de sus destinatarios, y la relación directa que a su turno existe entre el grado de predecibilidad de los efectos distributivos de una nueva regla (bajo la suposición de permanencia de ciertos patrones de intercambio previos a la sanción de esa regla) y el grado de facilidad con la cual los individuos pueden alterar sus efectos, por medio de intercambios voluntarios, de modo de producir los resultados distributivos que *ellos* prefieren. La situación es, pues, similar a la planteada por Roberto Nozick en su tan debatida paradoja de Wilt Chamberlain: "La libertad desbarata las pautas distributivas".<sup>3</sup> El gobierno puede evitar esto sólo prohibiendo los intercambios voluntarios o alterando coercitivamente sus resultados distributivos.

Por cierto, el argumento de Nozick está expuesto a la objeción de que presupone lo que trata de justificar, esto es, la legitimidad de la propiedad privada (que incluye el derecho de transferir las pertenencias de las que uno es dueño). Pero esta objeción difícilmente contribuya a justificar la interferencia estatal con intercambios voluntarios de derechos de uso y/o consumo en los términos en que esta interferencia pretende usualmente ser justificada por los liberales welfaristas. Esto es así porque el intento de interferir con las elecciones presentes para ma-

<sup>3</sup> Cf. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, New York, 1974, pp. 160-174.

ximizar la libertad (positiva o negativa) es irreconciliable con la preocupación welfarista por la autonomía personal.<sup>4</sup> Por consiguiente, el liberal welfarista enfrenta el siguiente dilema: o bien admite que el gobierno ejerza poderes discrecionales para hacer cumplir la pauta distributiva por la que él aboga, en cuyo caso sacrifica la autonomía personal; o bien admite la inestabilidad de cualquier regla distributiva estructural (por oposición a "intitular"),<sup>5</sup> en cuyo caso el proponerla carece de sentido.

En consecuencia, la desconfianza libertaria por los gobiernos poderosos no necesita — e incluso, según vimos, dudosamente puede — apoyarse en un compromiso supremo con la libertad negativa. La persecución misma de la maximización de la libertad, bajo cualquier interpretación corriente de este ideal, supone una concentración de poder que la pone en peligro. Más aun, la preocupación liberal welfarista por la libertad positiva, la autonomía personal y los correspondientes "nuevos derechos" que imponen "deberes positivos" enfrenta objeciones puramente conceptuales. No se trata, en efecto, de que no haya garantía de que los gobernantes usarán sus poderes del modo requerido. (Ésta es, ciertamente, una objeción, que puede formularse contra la autoridad política en la medida en que no exista alguna teoría realista de los incentivos que nos permita diseñar instituciones bajo las cuales los gobernantes, si actúan racionalmente, perse-

<sup>4</sup> Incluso si fuese moralmente admisible que el estado establezca coercitivamente una cierta distribución de derechos de propiedad de acuerdo con algún alegado principio de justicia, el respeto por la autonomía personal le impide interferir a partir de ese momento con los intercambios voluntarios de esos derechos. Un aparato redistributivo estatal *duradero* como el propiciado por liberales welfaristas y socialistas es lesivo para la autonomía personal. Desarrollo en detalle este punto en mi "Libertad y propiedad", por publicarse.

<sup>5</sup> Ésta es una distinción de Nozick. La diferencia entre ambos tipos de reglas es en esencia la siguiente: mientras las reglas estructurales (por ejemplo, "A cada cual según sus necesidades") determinan ciertos perfiles distributivos, el principio intitular es de naturaleza procedimental, en tanto consagra la legitimidad de cualquier distribución que respete las reglas de adquisición y transferencia de pertenencias que él establece. Cf. *Anarchy, State, and Utopia*, op. cit., pp. 150 ss.

guirán objetivos socialmente valiosos en lugar de la satisfacción de sus propios deseos o intereses.) Por lo contrario, el otorgar al gobierno poderes para ponerlo en condiciones de perseguir *ciertos* objetivos (entre los cuales *no* está incluido el hacer respetar los derechos individuales libertarios) es una restricción de la autonomía personal y una amenaza a la libertad positiva, puesto que las acciones humanas quedarían en tal caso sujetas a la voluntad de los gobernantes dentro de un amplio espectro de asuntos, a saber, aquellos sobre los cuales los gobernantes necesitan disponer de poder para alcanzar dichos objetivos.

Vale la pena señalar que la ilegitimidad de ese poder a la luz de los ideales suscriptos por el liberal welfarista no emerge necesariamente de la impermisibilidad moral del uso de la coerción para ejecutar ciertos deberes morales, impermisibilidad que, desde el *harm principle* de Mill hasta nuestros días, ha sido repetidamente sostenida tanto por liberales welfaristas como por libertarios. Incluso si hubiera razones para ejecutar coercitivamente *todos* nuestros deberes morales, algunos de ellos (por cierto, no los deberes libertarios de respetar a las personas y sus bienes, pero sí los deberes usualmente presentados como "positivos", como el deber de caridad) sólo podrían ser ejecutados confiriéndoles a los gobernantes un control sobre personas y recursos que, por hipótesis (falta de suficiente caridad), no se está dispuesto a conceder a individuos "privados". Hay, en otros términos, una inconsistencia entre la condena moral de ciertas distribuciones de recursos que formula el welfarista, y el apoyo que *tiene* que prestar a ciertas distribuciones de poder, que también implican control sobre recursos, para hacer posible la alteración de aquellas distribuciones.

Tampoco proviene la ilegitimidad de ese poder gubernamental de la vaguedad de los objetivos sociales a los que ha de servir. Como vimos, cuanto más precisa es una regla, más están expuestos a ser alterados por intercambios voluntarios los resultados que se procuraron con

su sanción, de lo que se sigue que la estabilidad de las pautas distributivas a cuya realización debía servir la regla requiere el apoyo de poderes gubernamentales discrecionales para interferir con el mercado. Por ejemplo, la pauta distributiva "A cada cual según su mérito" puede ser interpretada de manera bastante precisa; el mérito podría ser medido sobre la base de, digamos, horas trabajadas y puntaje otorgado por tipo de trabajo de acuerdo con alguna función especificada que combine ambos ítems. Pero ningún conjunto definido de reglas está en condiciones de lograr la realización permanente de esa pauta. ¿Qué debe disponer la regla que rectifique las desviaciones de la pauta producidas por intercambios voluntarios? ¿Qué deberá disponer a su vez la regla que rectifique las desviaciones producidas respecto de la rectificación lograda por la primera regla? ¿Cómo incorporar en la medición del mérito nuevas ocupaciones o nuevas tecnologías para emprender ocupaciones existentes? Éstas son algunas de las preguntas que habrá que contestar al intentar implantar la pauta distributiva. Ahora bien, es claro que la única contestación satisfactoria, al menos en lo que se refiere a hacer *posible* un acercamiento máximo a lo prescripto por la pauta, es otorgar amplia discrecionalidad al gobierno para su aplicación. Y esto, como vimos, es lo que no puede coherentemente admitir el liberal welfarista (ni, va de suyo, el libertario). La ilegitimidad de semejante poder desde un punto de vista liberal welfarista reside, en suma, en su discrecionalidad, por ser ésta incompatible con la autonomía personal, además de comprometer la libertad positiva; la vaguedad de ciertos objetivos sociales es, en todo caso, sólo uno de los determinantes de esta discrecionalidad.

La consideración de los diferentes grados de discrecionalidad que requieren la protección de derechos negativos, por un lado, y la persecución de otros objetivos por otro, arroja luz sobre el papel de las normas constitucionales en la limitación del poder político. Si el argumento que he desarrollado es sólido, los "nuevos derechos"

del constitucionalismo social, en la medida en que no se los considere meramente declarativos sino justificatorios de ciertas políticas, deben ser vistos como un masivo otorgamiento de poderes discrecionales al gobierno. Cuando ellos son incorporados en constituciones que consagraban los derechos individuales del liberalismo clásico, que ciertamente pueden ser vistos como limitaciones al poder político, producen no solamente el tipo de inconsistencia tantas veces señalado entre viejos y nuevos derechos (derecho de propiedad contra derecho a la vivienda digna financiada con tributos, por ejemplo); tal incorporación produce, además, una inconsistencia entre el principio de la limitación del poder, que guía la doctrina constitucional liberal clásica, y el otorgamiento de poderes discrecionales, implícitos, por las razones indicadas, en las políticas destinadas a garantizar los derechos sociales. Quizás el liberal welfarista pueda ofrecer alguna teoría plausible de la prioridad de derechos que elimine la primera inconsistencia y justifique al mismo tiempo los mecanismos redistributivos del *welfare State*. Pero no puede eliminar la segunda inconsistencia, la que resulta de su compromiso con la autonomía personal (y consiguientemente la limitación del poder) y el poder discrecional que se requiere para realizar sus ideales.

Deseo, por último, disolver un posible malentendido. No he sugerido que no pueda haber ninguna sanción efectiva contra ciertos usos desviados del poder político, sino que los objetivos que requieren la existencia de determinados poderes (típicamente, aquellos que se necesitan para producir resultados sociales que no consistan en el respeto por los derechos libertarios) pueden no coincidir, como a menudo sucede, con los objetivos perseguidos por los gobernantes *dentro de* los límites de esos poderes. El decir, por ejemplo, que los gobernantes están constitucionalmente obligados a asegurar un estándar de vida mínimamente decente para todos implica, según ya hemos visto, que el gobierno dispondrá de un poder que le permitirá perseguir un objetivo diferente: podrá utilizar en

su discrecionalidad criterios relacionados con su propio interés en preservar e incrementar ese poder al nombrar y despedir funcionarios públicos, al imponer tributos a ciertos sectores alegando el cumplimiento de esas normas constitucionales, etcétera. Por lo tanto, incluso si se pudiera brindar un argumento convincente en favor de que ideales tales como la maximización de la libertad positiva, el bienestar general o los derechos económicos y sociales de la Carta de las Naciones Unidas son más valiosos que el respeto por los derechos libertarios, todo intento de realizar aquellos ideales por medios políticos exige una justificación *independiente* de los poderes necesarios para ello. Creo haber mostrado que esta justificación difícilmente sea asequible para quienes, como los liberales welfaristas, ven en la concentración de capacidad de influir sobre otros seres humanos (por lo general y exclusiva o principalmente, la que se da en el mercado libre) una restricción a la autonomía personal y una amenaza a la libertad positiva.