

CAPITALISMO Y LIBERTAD

MILTON
FRIEDMAN

Con la colaboración de

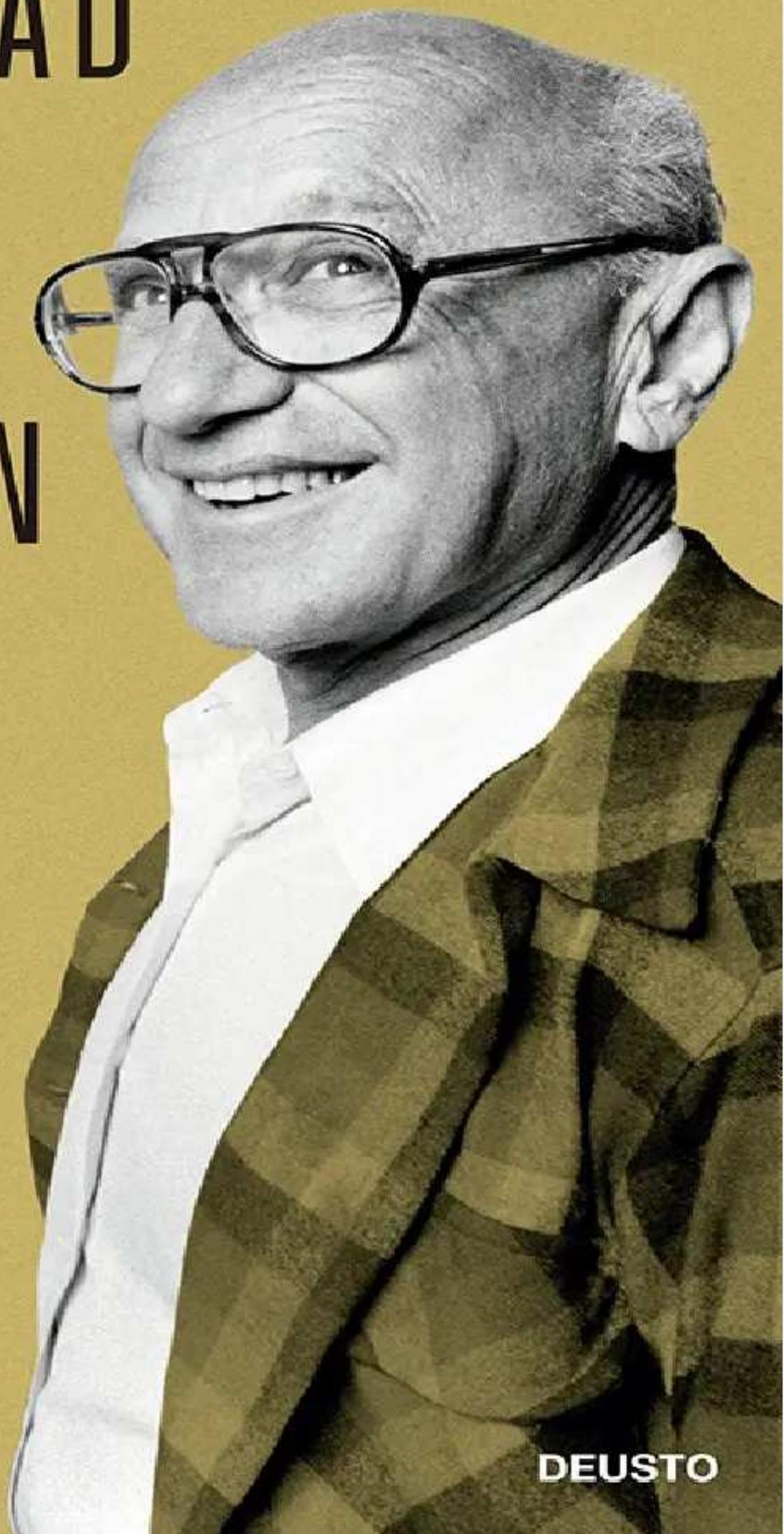
ROSE D.
FRIEDMAN

Nuevo prefacio de

BINYAMIN
APPELBAUM

Traducción de

CRISTINA
CASABÓN



DEUSTO

Índice

Portada

Sinopsis

Portadilla

Dedicatoria

Prefacio de Binyamin Appelbaum

Prefacio de 2002

Prefacio de 1982

Prefacio de 1962

Introducción

1. La relación entre libertad económica y libertad política

2. El papel del Estado en una sociedad libre

3. El control monetario

4. Organización financiera y comercial internacional

5. Política fiscal

6. El papel del Estado en la educación

7. Capitalismo y discriminación

8. Monopolio y responsabilidad social de las empresas y el trabajo

9. Las licencias profesionales

10. La distribución de la renta

11. Medidas de bienestar social

12. El alivio de la pobreza

13. Conclusión

Notas

Créditos

Sinopsis

¿Cómo podemos beneficiarnos de las promesas del Gobierno y evitar al mismo tiempo la amenaza que éste supone para la libertad individual? En este libro ya clásico, Milton Friedman presenta el compendio definitivo de su influyente filosofía económica. Su objetivo principal es analizar el papel del capitalismo competitivo.

Ese sistema económico, dice Friedman, es una condición necesaria para la libertad política. Pero una pregunta recorre estas páginas: ¿qué papel debe desempeñar el Gobierno en una sociedad libre, que confía principalmente en el mercado para organizar la actividad económica?

Publicado por primera vez en 1962, *Capitalismo y libertad* es una de las obras de teoría económica más importantes que se han escrito. Su prolongada influencia la ha convertido en un referente: ha vendido casi un millón de ejemplares de la edición original, se ha traducido a diecinueve idiomas y sigue ejerciendo un poderoso influjo en el pensamiento económico y el trabajo de autoridades políticas y económicas de todo el mundo.

Sus planteamientos sobre el mercado, la libertad y el Gobierno son, aún hoy, un modelo fundamental para el liberalismo y para quienes ven en las decisiones económicas libres una condición imprescindible para la libertad política.

CAPITALISMO Y LIBERTAD

Milton Friedman

con la colaboración de Rose D. Friedman

Traducción de Cristina Casabón



*Para Janet y David y sus coetáneos,
que deben llevar la antorcha de la libertad
en su próxima etapa*

Prefacio de Binyamin Appelbaum

Milton Friedman fue un brillante economista académico, sus contribuciones fueron coronadas con un Premio Nobel, pero aparece en los libros de historia principalmente como intelectual público. Fue uno de los ideólogos más influyentes del siglo xx, un ferviente, implacable y eficaz defensor del capitalismo de libre mercado, y sus ideas reformaron el mundo.

Publicado por primera vez en 1962, *Capitalismo y libertad* es el manifiesto de Friedman, una declaración de fe en los mercados, un libro al que a menudo se describe con justicia como uno de los más importantes de la posguerra. El mensaje de Friedman es que el capitalismo no es sólo un motor de prosperidad sino que proporciona a las personas libertad económica, una libertad que él consideraba subestimada en los debates de su época: en una economía de mercado, las personas son libres de elegir cómo ganar dinero y cómo gastarlo. Y ni siquiera ésta es una medida completa de los beneficios del capitalismo. Según Friedman, una economía de libre mercado es «una condición necesaria para la libertad política».

Es difícil reconstituir la radicalidad de este argumento a una distancia de más de medio siglo. En el momento de la publicación del libro, el término *capitalismo* había caído en desgracia; apareció con menos frecuencia en los libros publicados durante la década de 1950 que en cualquier otra década de posguerra, y cuando lo hizo a menudo tenía un sentido peyorativo. La opinión predominante en Estados Unidos, y más aún en Europa occidental, era que la preservación de la libertad política requería límites significativos

a la libertad económica, incluida una regulación estricta de los mercados y una redistribución significativa de los rendimientos de la actividad económica. Durante la década de 1960, bajo los presidentes Kennedy y Johnson, los defensores de la gestión activa de las condiciones económicas alcanzaron el apogeo de su influencia. A veces, el gobierno federal parecía estar haciendo una política económica opuesta a lo que Friedman había dicho.

La fe predominante en el Estado nació de los traumas de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, y de avances científicos como los antibióticos y la energía nuclear, que inspiraron confianza en la capacidad de la humanidad para dominar sus circunstancias. A Friedman lo marcaron las mismas experiencias, pero sacó conclusiones muy diferentes. Hijo de inmigrantes judíos de Europa del Este, nació en Brooklyn, Nueva York, el 31 de julio de 1912; poco después de su nacimiento, la familia se mudó a Rahway (Nueva Jersey), donde los padres de Milton se ganaban la vida modestamente como tenderos. En 1928, a los dieciséis años de edad, ingresó en la Universidad Rutgers con la intención de estudiar Matemáticas y convertirse en actuario de seguros. Pero en lugar de eso se interesó por la Economía, y uno de sus profesores lo ayudó a conseguir una codiciada plaza en el programa de posgrado en Economía de la Universidad de Chicago. Allí, en una de sus primeras clases, se sentó junto a Rose Director, quien se convertiría en su esposa y colaboradora. En 1935, con problemas de dinero, la pareja se mudó a Washington D. C., donde Milton pasó gran parte de la siguiente década trabajando para el gobierno federal.

Mientras estuvo en Washington, Friedman ayudó a diseñar el sistema moderno de retención de impuestos sobre los salarios, irónicamente, una herramienta clave en la financiación del estado de bienestar. Durante esos años también comenzó a articular una crítica al creciente papel del Estado en la economía. Argumentó que el mundo era casi místicamente complejo, que el futuro era impredecible y que por lo general las políticas destinadas a

mejorar la condición humana sólo lograban empeorar las cosas. Los responsables políticos operaban en la oscuridad, y la mejor política era hacer muy poco y hacerlo con lentitud, una receta que ofreció repetidas veces durante su larga carrera.

Esta visión del mundo fue reforzada por una visión romántica del pasado. Con frecuencia, Friedman contrastaba las desventuras de los responsables políticos bien intencionados con una era anterior imaginada en la que el Estado retrocedía y la sociedad se ocupaba de sí misma, prosperando lo mejor que podía.

También se basó en su experiencia como judío, una minoría entonces sujeta a una discriminación significativa. Al comienzo de su carrera, en parte debido a los prejuicios antisemitas de algunos miembros de la Facultad de Economía, se le negó un puesto permanente en la Universidad de Wisconsin. El remedio de Friedman contra la discriminación era muy diferente a los antídotos que solían respaldar sus contemporáneos. Los movimientos de derechos civiles del siglo xx se definieron por la búsqueda de la protección del Estado; Friedman argumentó, en cambio, que las minorías deberían depositar su fe en los mercados. Escribió: «Es un hecho histórico sorprendente que el desarrollo del capitalismo haya ido acompañado de una importante reducción de las desventajas de determinados grupos religiosos, raciales o sociales en lo referente a sus actividades económicas». Señaló que en un mercado libre la discriminación es prohibitivamente cara —tan cara que hace innecesario prohibir la discriminación—. Las fuerzas del mercado evitarían este problema.

Durante las décadas de 1940 y 1950, la defensa de Friedman de la confianza de los mercados y el debilitamiento del Estado se limitó principalmente a su trabajo académico. Sus contribuciones más importantes —incluida una teoría del impacto de los cambios de ingresos sobre el comportamiento del consumidor y un análisis histórico de la política monetaria de Estados Unidos— dieron peso intelectual a los argumentos

contra la gestión activa de las condiciones económicas. Pero sólo en ocasiones Friedman se dirigió a una audiencia más amplia, en especial en un panfleto de 1946, en coautoría con su amigo y colega economista George Stigler, que se oponía al control de alquileres, *Roofs or Ceilings?*

The Current Housing Crisis. A principios de la década de 1960, Friedman era un académico prominente y respetado, a lo que correspondía su perfil público. Apareció en programas de radio de interés público y prestó testimonio en el Congreso sobre temas técnicos. En 1961, la revista *Time* describió a Friedman como «el economista conservador más brillante» de Estados Unidos. Pero en vísperas de la publicación de *Capitalismo y libertad* todavía era posible que los funcionarios de la Reserva Federal insistieran sin sonrojarse en que no estaban familiarizados con el trabajo de Friedman.

Capitalismo y libertad comienza con un ataque al discurso de investidura de John F. Kennedy un año antes y específicamente a la línea más célebre de Kennedy, que sigue siendo una de las más famosas de todos los discursos presidenciales: «No preguntes qué puede hacer tu país por ti, pregunta qué puedes hacer tú por tu país». Para Friedman, el mensaje de Kennedy resumió todo lo que había salido mal en su país. Escribió: «Ninguna de las dos mitades de la declaración expresa una relación entre el ciudadano y su gobierno que sea digna de los ideales de los hombres libres en una sociedad libre». Acusa al presidente de establecer una implícita relación paternalista entre el Estado y el pueblo estadounidense. El Estado, dice Friedman, es una herramienta para que las personas persigan colectivamente objetivos compartidos, y debe usarse con moderación. «El Estado es necesario para preservar nuestra libertad, es un instrumento a través del cual podemos ejercer nuestra libertad; sin embargo, la concentración del poder en manos políticas también es una amenaza para la libertad.» En opinión de

Friedman, depender de los mercados siempre que sea posible es la mejor forma de aumentar la prosperidad, reducir la desigualdad de oportunidades y fortalecer la democracia, y en parte se consigue al limitar los temas sobre los que las personas deben llegar a un consenso.

Lo que sigue es una investigación lúcida y sistemática de cuán pequeño puede ser el Estado. No se presupone que menos Estado sea siempre mejor. En cambio, hay una serie de juicios y veredictos. El lector observa cómo Friedman avanza hacia sus conclusiones, e incluso cuando la conclusión parece clara, el efecto puede ser bastante espectacular. ¿Realmente pedirá que se ponga fin a la concesión de licencias a los médicos? ¿Seguridad Social? ¿Desgravaciones fiscales por contribuciones caritativas? (Sí, sí y sí.)

El impacto perdurable del libro es un logro por el cual Rose Director Friedman merece un reconocimiento significativo. Creó el libro cosiendo piezas del trabajo anterior de Milton. En el libro, él incluye un agradecimiento, pero en años posteriores reconoció que debería haber sido acreditada como coautora. El capítulo sobre la educación proviene de un artículo de 1955; el capítulo de apertura procede de una conferencia en Princeton en 1956. La mayor fuente del material pertenece a una serie de conferencias que Friedman había dado en Wabash College, al oeste de Indiana, en junio de 1956 como orador estrella en un campamento de verano para jóvenes profesores de Economía. Algunas partes son largas y detalladas; otras son básicamente listas enumeradas. Sin embargo, los diferentes textos se acoplan en un elegante alegato lleno de escepticismo acerca de los efectos beneficiosos de las políticas estatales bienintencionadas. En una conclusión de tono triste, Friedman pregunta: «¿Por qué, a la luz de la experiencia, parece que la carga de la prueba todavía recae en quienes nos oponemos a los nuevos programas estatales...?».

Friedman describe su escepticismo respecto del Estado como «liberal». Siempre belicoso, no estaba dispuesto a ceder el término a sus oponentes ideológicos. Al principio del libro se declara partidario del liberalismo «en su sentido original, como una doctrina perteneciente a un hombre libre».

Reconoce que la bandera del liberalismo ha sido reivindicada por quienes abogaban por «las políticas de intervención estatal y el paternalismo» contra las que luchó el liberalismo clásico». Pero no se consideraba a sí mismo conservador, la etiqueta que con tanta frecuencia le ponían aliados y opositores. Después de todo, ¿no estaba abogando por un cambio radical?

Fue un polemista formidable: encantador, entusiasta y agudo. Se dijo que era mejor discutir con Friedman después de que él hubiera salido de la habitación. También tenía una visión clara sobre la mejor manera de influir en la política: la oportunidad llega en los momentos de crisis. La clave, escribió, era mantener las ideas «vivas y disponibles hasta que lo políticamente imposible se vuelva políticamente inevitable».

Ya en 1951, Friedman había predicho que la oportunidad del cambio estaba próxima: el público, pensó, estaba perdiendo la paciencia con el Estado grande. Escribió: «El escenario está listo para una nueva corriente de opinión que reemplace a la antigua». Fue un pronóstico demasiado optimista. El público no estaba del todo preparado para Milton Friedman ni siquiera en 1962.

La publicación de *Capitalismo y libertad* marcó el comienzo de la transición de Friedman de la academia a la plaza pública. Pero no llegó de inmediato a la amplia audiencia popular por la que suspiraba. Los periódicos convencionales, como *The New York Times*, no publicaron reseñas, lo que llevó a Friedman a quejarse, con alguna justificación, de que con regularidad comentaban libros que defendían posiciones económicas liberales de profesores de relevancia comparable.

En lugar de eso, el libro y las ideas que contenía calaron lentamente en la cultura mayoritaria.

El senador Barry Goldwater, de Arizona, el candidato republicano a la presidencia en 1964, fue uno de los primeros seguidores de Friedman y lo reclutó como asesor. Friedman contribuyó a redactar los discursos del candidato y publicó un ensayo en *The New York Times* titulado «La visión económica de Goldwater», que presentaba en gran medida su propia visión de la economía. Goldwater perdió ante Johnson, pero otros políticos conservadores vieron una promesa en su mensaje económico. En 1966, cuando Ronald Reagan se postuló para gobernador de California, uno de sus ayudantes observó que el candidato llevaba una copia de *Capitalismo y libertad*. Reagan se hizo eco de las ideas de Friedman y empezó a consultarlo con regularidad. En 1976 instó en un discurso radiofónico a los legisladores de Washington D. C. a prestar atención a la perspectiva política de Milton Friedman. Cinco años después, el propio Reagan fue a Washington.

A principios de la década de 1960, cuando era estudiante de Economía en la Universidad Tufts, Stephen Herbets leyó el libro, que estimuló su interés por la política. Quedó en particular impresionado por el llamamiento de Friedman al gobierno para que pusiera fin al servicio militar obligatorio y, en cambio, llenara las filas de las fuerzas armadas «pagando el precio que sea necesario para atraer la cantidad requerida de hombres». Tras la Segunda Guerra Mundial, el Congreso había autorizado un reclutamiento continuo, y Estados Unidos requería que decenas de miles de jóvenes se alistaran cada año. Friedman argumentó que el reclutamiento era inmoral e ineficiente: limitaba la libertad de los hombres jóvenes y les impedía dar mejor forma a su vida. Es mejor pagar a los soldados un salario de mercado y dejar que el sargento Elvis Presley se concentre en cantar. Después de la universidad, Herbets consiguió un trabajo en el Capitolio y se convirtió en uno de los primeros defensores de la propuesta de poner fin al servicio

militar obligatorio. En 1967 escribió un libro en nombre de varios congresistas republicanos liberales titulado *How to End the Draft: The Case for an All-Volunteer Army*. Friedman también había seguido abogando por el fin del reclutamiento, y Nixon aprovechó la idea en su campaña presidencial de 1968. Después de su elección, Nixon incluyó a Friedman y a Herberts en una comisión presidencial para diseñar el cambio hacia un ejército totalmente voluntario. La conscripción terminó en 1973; Friedman dijo que su participación fue uno de los logros personales de los que más se enorgullecía. Más tarde escribió: «Ninguna actividad de política pública en la que haya participado me ha dado tanta satisfacción».

Henry Manne también leyó *Capitalismo y libertad*. Profesor de Derecho educado en la Universidad de Chicago, a mediados de la década de 1970, Manne se propuso enseñar economía de libre mercado al poder judicial federal, invitando a los jueces a seminarios gratuitos en el sur de Florida, donde recibían clases de economistas, entre los que se contaba Friedman. Hacia 1990, Manne había logrado instruir al 40 por ciento de todos los jueces federales en funciones, y cada participante recibió una copia de *Capitalismo y libertad*.

El trabajo de Friedman también llegó a públicos extranjeros. En un discurso de 1992 en el que reflexionaba sobre sus años como primera ministra de Gran Bretaña, Margaret Thatcher dijo: «Habíamos aprendido en el regazo de Friedman». Václav Klaus, el segundo presidente de la República Checa después de la caída de la Unión Soviética, dijo que bajo el régimen comunista el trabajo de Friedman, introducido en Checoslovaquia y otras naciones comunistas a menudo en traducciones no autorizadas, había sido un faro en la oscuridad. Klaus aseguró: «Gracias a él, me convertí en un verdadero creyente en la economía de mercado sin restricciones». En Chile, economistas de libre mercado educados en la Universidad de Chicago convencieron al dictador militar Augusto Pinochet de adoptar políticas orientadas al mercado. Uno de estos economistas, José

Piñera, que privatizó el sistema de seguridad social de Chile, dijo que tomó la idea de *Capitalismo y libertad*.

De manera gradual, el libro también se convirtió en un superventas. Los beneficios pagaron la construcción de la casa de verano de los Friedman en Vermont, a la que, en homenaje, llamaron «Capitaf». Y su éxito ayudó a lanzar a Friedman a una segunda carrera como intelectual público. Se convirtió en columnista de *Newsweek*, un rostro familiar en programas de televisión y un visitante frecuente de la Casa Blanca durante las administraciones republicanas de Richard Nixon, Gerald Ford y Ronald Reagan. En 1980 presentó una serie de diez capítulos en PBS, *Free to Choose*, en la que se expuso sobre sus puntos de vista económicos y políticos. Daniel Patrick Moynihan lo llamó «el pensador político-social más creativo de nuestra época».

Friedman vivió hasta 2006, el tiempo suficiente para que muchas de sus ideas radicales se volvieran completamente convencionales. Pero incluso en sus últimos años rechazó a aquellos que celebraron sus victorias, haciendo hincapié en lo mucho que se había mantenido sin cambios. En 2006, dijo en una entrevista con el economista Russ Roberts: «Escribí una larga lista de cosas que el Estado no debería hacer. Lo único que realmente se ha logrado es unas fuerzas armadas voluntarias».

Esto era cierto, pero las cosas se veían muy diferentes en el espejo retrovisor.

Desde la publicación de *Capitalismo y libertad* en 1962, la política económica en Estados Unidos y en todo el mundo ha cambiado drásticamente en la dirección de las prescripciones de Friedman. Las victorias pueden estar incompletas, pero, aun así, los cambios son radicales. Las ideas de Friedman, por ejemplo, han reformado profundamente la forma en que los Estados regulan las condiciones económicas y responden a

las recesiones, otorgando a los bancos centrales un papel protagonista. Friedman argumentó que, al no inyectar suficiente dinero en la economía, la Reserva Federal causó la Gran Depresión, convirtiendo una recesión ordinaria en una recesión histórica. En una celebración del nonagésimo cumpleaños de Friedman en 2002 —también del cuadragésimo aniversario de la publicación de *Capitalismo y libertad*—, Ben S. Bernanke, entonces miembro de la junta de gobernadores de la FED, dijo a Friedman y a su frecuente coautora Anna Schwartz: «En cuanto a la Gran Depresión: tienes razón. Lo hicimos. Lo sentimos mucho. Pero gracias a ti no lo volveremos a hacer». Unos años más tarde, Bernanke se convirtió en presidente de la FED, y durante la crisis financiera de 2007 a 2009 mantuvo su promesa a Friedman, inundando el sistema bancario con fondos para reactivar la economía.

No todas las ideas de Friedman se pusieron en práctica. Algunas, como la propuesta de que los parques nacionales deberían funcionar como negocios privados, nunca han encontrado un apoyo significativo. Otras ideas siguen siendo objeto de un intenso debate, incluida la defensa de Friedman de los cheques escolares y la privatización de la seguridad social. Pero muchas de las que aparecen esbozadas en las páginas de *Capitalismo y libertad* se han vuelto tan convencionales que ahora son sus críticos quienes parecen radicales. Friedman propuso que las naciones abandonaran un acuerdo internacional que fijaba los valores relativos de las monedas nacionales y adoptaran tipos de cambio flexibles, y la propuesta prevaleció. Defendió que las universidades estatales deberían costar más, que el Estado dejara de construir viviendas públicas y que las tasas de impuestos sobre la renta se redujeran drásticamente. Abogó por un impuesto sobre la renta negativo para apoyar a los hogares de menores ingresos, una idea que se convirtió en el crédito fiscal por ingresos del trabajo. Tras la muerte de Friedman en 2006, Larry Summers, economista de Harvard y asesor de presidentes demócratas, escribió: «Ha tenido más influencia en la política

económica tal como se practica hoy en todo el mundo que cualquier otra figura moderna».

En un breve prefacio a la edición del cuadragésimo aniversario de *Capitalismo y libertad*, publicado en 2002, Friedman escribió que estaba teniendo dudas sobre su afirmación fundamental de que el capitalismo y la libertad eran simbióticos. Todavía pensaba que el capitalismo era una condición previa necesaria para la libertad política. De hecho, al examinar el ascenso de las naciones en desarrollo, Friedman escribió: «En todos estos casos, de acuerdo con el argumento de este libro, el aumento de la libertad económica ha ido de la mano de un aumento de la libertad política y civil y ha llevado a una mayor prosperidad; el capitalismo competitivo y la libertad han sido inseparables». Pero, continuó Friedman, ya no estaba seguro de que la libertad política fuera necesaria para asegurar la libertad económica. En algunas circunstancias, escribe, la libertad política «inhibe la libertad económica y cívica».

Éste fue un giro sorprendente. Friedman, que había convencido a tanta gente de que los mercados libres eran necesarios para asegurar otros tipos de libertad, ahora estaba sugiriendo que la gente necesitaba aceptar las limitaciones de esas otras libertades. Trazó una línea entre lo que llamó libertades cívicas, que consideró seguras, y libertades políticas, que consideró potencialmente peligrosas. Si bien no dio más detalles sobre las definiciones de libertad cívica y política, su significado puede deducirse del trabajo de algunos de sus aliados intelectuales, quienes habían sostenido durante mucho tiempo que las sociedades deberían limitar la libertad política para proteger la libertad económica, en especial los derechos de propiedad. En otras palabras, el tipo de libertad que Friedman consideraba peligrosa era la libertad para regular los mercados o redistribuir la propiedad. Los controles de capital (límites a la libre circulación de dinero a

través de las fronteras internacionales) son un excelente ejemplo. En *Capitalismo y libertad*, Friedman describió tales controles como una violación básica de la libertad económica, pero no propuso impedir que los gobiernos impongan tales controles. En los años intermedios, sin embargo, otros defensores de los mercados libres habían defendido con éxito las restricciones internacionales a la soberanía, por ejemplo, exigiendo a las democracias desarrolladas que eliminaran los controles de capital como condición para ser miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Con el paso del tiempo hemos aprendido que la aceptación del mercado también restringe otras libertades de manera más directa. Limitar la redistribución de los rendimientos de la actividad económica está contribuyendo a la concentración de las ganancias en un número muy reducido de manos. La economía estadounidense es más grande que nunca, sin embargo, millones de estadounidenses no disfrutan de la libertad por la miseria. Muchos carecen de vivienda, atención médica y oportunidades. Los nacidos en barrios pobres tienen menos posibilidades de éxito que nunca, en parte porque el legado de la discriminación está arraigado en la distribución de la riqueza y en la geografía de las oportunidades. Estas desigualdades están poniendo a prueba el sentido de propósito común necesario para mantener una democracia en funcionamiento. Cada vez es más difícil hablar de «nosotros, la gente», porque «nosotros» tenemos cada vez menos en común.

La afirmación de Friedman de que «el uso generalizado del mercado reduce la tensión en el tejido social» también malinterpretó la naturaleza de la sociedad, que se parece más a un músculo que a un tejido. Las redes sociales se fortalecen con el uso. La característica definitoria de una sociedad es la responsabilidad colectiva, mientras que la característica definitoria de un mercado es la capacidad de expandirse.

La única conclusión viable es que la relación entre capitalismo y libertad es compleja, que ambos deben valorarse por separado y que debe lograrse un equilibrio entre sus imperativos en competencia. A medida que las generaciones venideras afrontan ese desafío de nuevo, el libro de Friedman conserva una relevancia más allá de su lugar indeleble en la historia intelectual y política del siglo XX. *Capitalismo y libertad* proporciona una descripción inusualmente clara de los equilibrios intrínsecos. Es una visión clarificadora, quizá en especial para aquellos que buscan llegar a conclusiones diferentes.

Prefacio de 2002

En mi prefacio a la edición de 1982 de este libro documenté un cambio drástico en el clima de opinión, manifiesto en la diferencia entre la forma en que se trató este libro cuando fue publicado por primera vez en 1962 y la forma en que mi libro posterior, *Libertad para elegir*, que presenta la misma filosofía, fue tratado cuando se publicó en 1980. Ese cambio en el

clima de opinión, desarrollado en este período en parte por el papel del Estado, estaba explotando bajo la influencia del estado de bienestar inicial y las influencias keynesianas. En 1956, cuando impartí las conferencias que mi mujer me ayudó a convertir en este libro, el gasto público en Estados Unidos —federal, estatal y local— equivalía al 26 por ciento del ingreso nacional. La mayoría de este gasto se destinó a defensa. El gasto no relacionado con la defensa fue del 12 por ciento del ingreso nacional. Veinticinco años después, cuando se publicó la edición de 1982 de este libro, el gasto total había aumentado hasta el 39 por ciento del ingreso nacional, y el gasto no relacionado con la defensa se había más que duplicado, ascendiendo al 31 por ciento.

Ese cambio en el clima de opinión tuvo su efecto. Se pavimentó el camino para la elección de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y de Ronald Reagan en Estados Unidos. Fueron capaces de frenar el Leviatán, aunque no de eliminarlo. El gasto público total en Estados Unidos disminuyó ligeramente, del 39 por ciento del ingreso nacional en 1982 al 36 por ciento en 2000, pero en gran medida esto se debió a una reducción del gasto en

defensa. El gasto no relacionado con la defensa fluctuó alrededor de un nivel constante: un 31 por ciento en 1982 y un 30 por ciento en 2000.

El clima de opinión recibió un nuevo impulso en la misma dirección cuando en 1989 cayó el Muro de Berlín y en 1992 la Unión Soviética colapsó. Eso supuso el espectacular final de un experimento de unos setenta años entre dos formas alternativas de organizar una economía: de arriba abajo versus de abajo arriba; planificación y control centralizados versus mercados privados; más coloquialmente, socialismo versus capitalismo. El resultado de ese experimento había sido presagiado por una serie de experimentos similares en menor escala: Hong Kong y Taiwán versus China continental; Alemania Occidental versus Alemania Oriental; Corea del Sur versus Corea del Norte. Pero fue necesario el drama del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética para que formara parte de la sabiduría convencional, de modo que ahora se da por sentado que la planificación central es, de hecho, el *Camino de servidumbre*, como tituló Friedrich A. Hayek su brillante polémica de 1944.

Lo que es cierto para Estados Unidos y Gran Bretaña es igualmente cierto para los otros países occidentales avanzados. País tras país, las décadas iniciales de la posguerra fueron testigos de un socialismo explosivo, seguido por un socialismo progresivo o estancado. Y en todos estos países la presión actual se dirige hacia la reivindicación de un papel más importante para los mercados y uno más pequeño para los Estados. Interpreto esta situación como un reflejo del largo desfase entre la opinión y la práctica. La rápida socialización de las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial reflejó un cambio de la opinión presente en el período anterior a la guerra, proclive al colectivismo. El socialismo progresivo o estancado de las últimas décadas refleja los primeros efectos del cambio de opinión en la posguerra; la futura desocialización reflejará los efectos maduros del cambio de opinión reforzado por el colapso de la Unión Soviética.

El cambio de opinión ha tenido un efecto aún más espectacular en el mundo anteriormente subdesarrollado. Incluso en China, el mayor Estado que sigue siendo un rescoldo explícitamente comunista. La introducción de reformas de mercado por Deng Xiaoping a finales de los años setenta, privatizando la agricultura, incrementó drásticamente la producción y condujo a la introducción de elementos de mercado en una sociedad de mando comunista.

El aumento limitado de la libertad económica ha cambiado el rostro de China, lo que confirma de manera sorprendente nuestra fe en el poder del libre mercado. China todavía está muy lejos de ser una sociedad libre, pero no hay duda de que los residentes en China son más libres y más prósperos de lo que lo eran bajo Mao —más libres en todas las dimensiones, excepto en la política—. Y hasta pueden apreciarse los primeros pequeños signos de cierto aumento de la libertad política, evidentes en la elección de algunos funcionarios en un número creciente de aldeas. China tiene un largo camino por recorrer, pero se ha movido en la dirección correcta.

En el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, la doctrina estándar era que el desarrollo del tercer mundo requería planificación centralizada más ayuda exterior masiva. El fracaso de esta fórmula dondequiera que se probó, como señalaron con tanta eficacia Peter Bauer y otros, y el espectacular éxito de las políticas orientadas al mercado de los tigres de Asia Oriental —Hong Kong, Singapur, Taiwán, Corea del Sur— han producido una doctrina diferente para el desarrollo. A estas alturas, muchos países de América Latina y Asia, e incluso unos pocos de África, han adoptado un enfoque orientado al mercado y un papel más pequeño para el Estado. Muchos de los antiguos satélites soviéticos han hecho lo mismo. En todos estos casos, de acuerdo con el tema de este libro, el incremento de la libertad económica ha ido de la mano del aumento de las libertades políticas y civiles y ha generado una mayor prosperidad; capitalismo competitivo y libertad han sido inseparables.

Una nota personal final: es un privilegio poco común para un autor ser capaz de evaluar su propio trabajo cuarenta años después de su primera aparición. Agradezco mucho tener la oportunidad de hacerlo. Estoy enormemente satisfecho por lo bien que ha resistido el libro el paso del tiempo y por lo pertinente que sigue siendo para los problemas de hoy. Si tuviera que hacer algún cambio importante, sería reemplazar la dicotomía de libertad económica y libertad política por la tricotomía de la libertad económica, la libertad civil y la libertad política. Después de terminar el libro, Hong Kong, antes de ser devuelto a China, me convenció de que, si bien la libertad económica es una condición necesaria para la libertad civil y política, la libertad política, por deseable que sea, no es condición necesaria para la libertad económica y civil. A lo largo de estas líneas, me parece que el principal defecto del libro es un tratamiento inadecuado del papel de la libertad política, que en algunas circunstancias promueve las libertades económica y cívica y en otras las inhibe.

MILTON FRIEDMAN
STANFORD (CALIFORNIA),
11 DE MARZO DE 2002

Prefacio de 1982

Las conferencias que mi mujer me ayudó a convertir en este libro fueron impartidas hace un cuarto de siglo. Es difícil, incluso para las personas que estaban entonces activas, por no hablar de la mitad de la población actual que entonces tenía menos de diez años o aún no había nacido, reconstruir el clima intelectual de aquel tiempo. Los que estábamos profundamente preocupados por el peligro que para la libertad y la prosperidad representaba el crecimiento del Estado desde el triunfo del estado de bienestar y las ideas keynesianas éramos una pequeña minoría asediada y considerada excéntrica por la gran mayoría de nuestros compañeros intelectuales.

Incluso siete años después, cuando este libro se publicó por primera vez, sus puntos de vista estaban tan lejos de la corriente principal que no fue reseñado por ninguna publicación nacional importante, ni por *The New York Times* ni por *The Herald Tribune* (en aquel entonces todavía se publicaba en Nueva York) ni por *The Chicago Tribune*, *Time* o *Newsweek*, ni siquiera por *The Saturday Review*, aunque fue reseñado por *The London Economist* y por las principales revistas especializadas. Y era un libro dirigido al público en general, escrito por un profesor de una importante universidad estadounidense y destinado vender más de cuatrocientas mil copias en los siguientes dieciocho años. Sería inconcebible que semejante publicación de un economista con un nivel profesional comparable pero favorable al estado del bienestar, al socialismo o al comunismo recibiera un trato similar.

Cuánto ha cambiado el clima intelectual en el pasado cuarto de siglo lo atestigua la muy distinta recepción que tuvo el libro que escribí con mi mujer, *Libertad para elegir*, un descendiente lineal de *Capitalismo y libertad* que presenta la misma filosofía básica y fue publicado en 1980.

Este libro fue reseñado por todas las publicaciones importantes, con frecuencia en un artículo destacado y extenso. No sólo se reimprimió parcialmente en *Book Digest*, sino que también apareció en la portada. En su primer año, *Libertad para elegir* vendió en Estados Unidos alrededor de cuatrocientas mil copias en tapa dura, ha sido traducido a doce idiomas extranjeros y a principios de 1981 fue publicado como libro de bolsillo para el gran público.

Pensamos que la diferencia en la recepción de los dos libros no puede explicarse por una diferencia de calidad. De hecho, el primer libro es el más filosófico y abstracto, y, por tanto, más fundamental. *Libertad para elegir*, como dijimos en su prefacio, tiene «más tuercas y tornillos, menos marco teórico». En lugar de reemplazar a *Capitalismo y libertad*, lo complementa. A simple vista, la diferencia en la recepción se puede atribuir al poder de la televisión. *Libertad para elegir* se basó y fue diseñado para acompañar a nuestra serie de televisión del mismo nombre, y hay pocas dudas de que el éxito de la serie dio protagonismo al libro.

Esa explicación es superficial porque la existencia y el éxito del programa de televisión en sí son testimonio del cambio en el clima intelectual. En 1960 nunca fuimos abordados para hacer una serie de televisión como *Libertad para elegir*. Un programa de este tipo habría tenido pocos patrocinadores, o ninguno. Si por alguna casualidad tal programa hubiera sido emitido, no habría contado con una audiencia significativa receptiva a sus puntos de vista. El éxito del libro posterior y de la serie de televisión es consecuencia del cambio en el clima de opinión. Las ideas de nuestros dos libros aún están lejos de situarse en la corriente intelectual dominante, pero ahora, al menos, son respetadas por la

comunidad intelectual y es muy probable que casi sean consideradas convencionales para el público general.

El cambio en el clima de opinión no fue producido por este libro ni por muchos otros en la misma tradición filosófica, como *Camino de servidumbre* y *Los fundamentos de la libertad*, de Hayek. Como prueba de ello, basta con señalar la petición para contribuciones al simposio *Capitalismo, socialismo y democracia* emitida por los editores de *Comentary* en 1978, que decía: «La idea de que puede haber una conexión ineludible entre capitalismo y democracia ha comenzado recientemente a parecer plausible para varios intelectuales que alguna vez han considerado tal punto de vista no sólo equivocado, sino incluso políticamente peligroso». Mi contribución consistía en una extensa cita de *Capitalismo y libertad*, una más breve de Adam Smith y una invitación de clausura: «Bienvenidos a bordo». Incluso en 1978, de los otros veinticinco participantes en el simposio, sólo nueve expresaron puntos de vista que podrían calificarse como solidarios con el mensaje central de *Capitalismo y libertad*.

El cambio en el clima de opinión fue producido por la experiencia, no por la teoría ni por la filosofía. Rusia y China, que una vez fueron la esperanza de las clases intelectuales, claramente habían fracasado. Gran Bretaña, cuyo socialismo fabiano ejerció una influencia hegemónica entre los intelectuales estadounidenses, tenía graves problemas. Más cerca de casa, los intelectuales, siempre devotos del Estado grande y por amplia mayoría partidarios del Partido Demócrata, se habían visto desilusionados por la guerra de Vietnam, en particular por el papel desempeñado por los presidentes Kennedy y Johnson. Muchos de los grandes programas de reforma del pasado —como los programas del estado de bienestar, vivienda pública, apoyo de sindicatos, integración de escuelas, ayudas federales a la educación, acción afirmativa— se estaban reduciendo a cenizas. En cuanto al resto de la población, sus bolsillos estaban siendo golpeados por la

inflación y los altos impuestos. Estos fenómenos, no la capacidad de persuasión de las ideas expresadas en libros que exponían estos principios, explican la transición desde la abrumadora derrota de Barry Goldwater en 1964 hasta la abrumadora victoria de Ronald Reagan en 1980 —dos hombres esencialmente con el mismo programa y el mismo mensaje.

¿Cuál es entonces el papel de libros como éste? En mi opinión, doble. Primero, proporcionar un tema para las charlas informales. Como escribimos en el prefacio de *Libertad para elegir*: «Tú eres la única persona que realmente puede persuadirte. En tu tiempo libre debes darle vueltas a los problemas en tu mente, considerar los diferentes argumentos, dejarlos hervir a fuego lento, y después de un tiempo convertir tus preferencias en convicciones».

Segundo, y más importante, mantener las opciones abiertas hasta que las circunstancias propicien el cambio necesario. Hay una enorme inercia —la tiranía del *statu quo*— en privado y, en especial, en asuntos gubernamentales. Sólo una crisis —real o percibida— produce un cambio real. Cuando esa crisis ocurre, las acciones que se toman dependen de las ideas que hay disponibles. Creo que ésa es nuestra función primordial: desarrollar alternativas a las políticas existentes y mantenerlas vivas y disponibles hasta que lo políticamente imposible se convierta en políticamente inevitable.

Quizá una historia personal aclare lo que quiero decir. A finales de la década de 1960, en algún momento participé en un debate en la Universidad de Wisconsin con Leon Keyserling, un colectivista. Su golpe decisivo, pensaba él, era burlarse de mis puntos de vista calificándolos de reaccionarios, y eligió hacerlo leyendo el final del capítulo segundo de este libro, donde aparece la lista de elementos que, dije, «no pueden, por lo que puedo ver, ser válidamente justificados en términos de los principios descritos anteriormente». Keyserling fue ganándose al público de estudiantes mientras repasaba mis críticas al sostenimiento de precios por

parte del Estado, a los impuestos, etc., hasta que llegó al punto 11, «El reclutamiento para el servicio militar obligatorio en tiempo de paz». Mi oposición al reclutamiento se ganó un aplauso ardiente y le hizo perder la audiencia y el debate.

Por cierto, el servicio militar obligatorio es el único elemento de mi lista de catorce actividades estatales injustificadas que hasta ahora ha sido eliminado, y esa victoria no es de ninguna manera definitiva. Respecto a muchos de los otros elementos, nos hemos alejado aún más de los principios propuestos en este libro; lo cual explica, por un lado, una de las razones por las que el clima de opinión ha cambiado y, por el otro, muestra que hasta ahora ese cambio ha tenido poco efecto práctico. Prueba también de que, si bien algunos ejemplos y detalles puedan estar desactualizados, el planteamiento esencial de este libro es tan pertinente en 1981 como lo era en 1962.

Prefacio de 1962

Este libro es un producto, postergado por mucho tiempo, de una serie de conferencias que impartí en junio de 1956 en Wabash College, en un congreso que dirigían John Van Sickle y Benjamin Rogge y patrocinaba la Fundación Volker. En los años siguientes he dado conferencias similares en congresos de la Fundación Volker, dirigidos por Arthur Kemp en Claremont

College, en los que dirigió Clarence Philbrook, en la Universidad de Carolina del Norte y en los que dirigió Richard Leftwich en la Universidad de Oklahoma. En todas esas ocasiones expuse el contenido de los dos primeros capítulos de este libro, que tratan sobre los principios, y luego apliqué estos principios a un variado conjunto de problemas concretos.

Estoy en deuda con los directores de estas conferencias por invitarme a impartirlas y aún más por sus críticas y comentarios, y por presionarme amablemente para que las escribiera de forma provisional. También con Richard Cornuelle, Kenneth Templeton e Ivan Bierly de la Fundación Volker, que fueron los encargados de organizar los congresos. Y con los participantes, que por su indagación incisiva, su profundo interés en estos temas y su inaplacable entusiasmo intelectual me obligaron a repensar muchos puntos y a corregir muchos errores. Este ciclo de conferencias ha sido una de las experiencias intelectuales más estimulantes de mi vida. Es innecesario decir que es probable que alguno de los directores de los congresos o algún participante no esté de acuerdo con todo lo expuesto en este libro. Pero confío en que no serán reacios a asumir parte de su responsabilidad en este trabajo.

Debo la filosofía expresada en este libro y gran parte de su detalle a muchos profesores, compañeros y amigos, sobre todo a un grupo distinguido al que he tenido el privilegio de estar asociado en la Universidad de Chicago: Frank H. Knight, Henry C. Simons, Lloyd W.

Mints, Aaron Director, Friedrich A. Hayek y George J. Stigler. Les pido perdón por la ausencia de reconocimiento específico a muchas de las ideas que encontrarán en este libro. He aprendido mucho de ellos y lo que he aprendido se ha convertido en una parte tan importante de mi propio pensamiento que no sabría cómo seleccionar los aspectos que debería referenciar en notas a pie de página.

Estoy en deuda con muchos otros, pero no me atrevo ni a intentar enumerarlos, no sea que cometa alguna injusticia al omitir inadvertidamente algunos nombres. Pero no puedo dejar de mencionar a mis hijos, Janet y David, cuya voluntad de no aceptar nada por fe me ha obligado a expresar cuestiones técnicas en un lenguaje sencillo, lo cual ha mejorado mi comprensión de estas cuestiones y, con suerte, mi exposición. Me apresuro a añadir que ellos también aceptan sólo la responsabilidad, no la coincidencia de puntos de vista.

Me he basado libremente en material ya publicado. El capítulo primero es una revisión del material publicado con anterioridad en Felix Morley (ed.), *Essays in Individuality* (University of Pennsylvania Press, 1958) y con forma diferente bajo el mismo título en *The New Individualist Review*, vol. 1, n.º 1 (abril de 1961). El capítulo 6 es una revisión de un artículo que tiene el mismo título publicado por primera vez en Robert A. Solo (ed.), *Economics and the Public Interest* (Rutgers University Press, 1955). Se han tomado fragmentos y partes de otros capítulos de varios de mis artículos y libros.

En los prefacios académicos se ha convertido en un lugar común el dicho «si no fuera por mi mujer, este libro no habría sido escrito». En este caso, resulta ser veraz, literalmente. Ella reconstruyó y unificó los fragmentos de

las conferencias, fusionó las diferentes versiones, tradujo las conferencias a un inglés más coloquial y ha sido la fuerza impulsora que me permitió terminar el libro. El reconocimiento en la portada es un eufemismo. Mi secretaria, Muriel A. Porter, ha sido un eficiente y confiable recurso en tiempos de necesidad, y estoy en deuda con ella. Ella mecanografió la mayor parte del manuscrito, así como otros borradores anteriores.

Introducción

En un pasaje muy citado de su discurso de investidura, el presidente Kennedy dijo: «No preguntes qué puede hacer tu país por ti, pregunta qué puedes hacer tú por tu país». Es una señal sorprendente del temperamento de nuestro tiempo que la controversia sobre este pasaje se centró sobre su origen y no sobre su contenido. Ninguna de las dos mitades de la frase expresa una relación entre el ciudadano y su gobierno que sea digna de los ideales de hombres libres en una sociedad libre.

El paternalista «qué puede hacer tu país por ti» implica que el gobierno es el patrón, y el ciudadano, el tutelado; una visión que está en desacuerdo con la creencia del hombre libre en su propia responsabilidad y en su propio destino. El organísmico «qué puedes hacer tú por tu país» implica que el Estado es el amo o la deidad, y el ciudadano, el sirviente o devoto. Para el hombre libre, el país es la colección de individuos que lo componen, no algo por encima de ellos. Está orgulloso de una herencia común y es leal a las tradiciones comunes. Pero considera al Estado como un medio, un instrumento, no como un otorgador de favores y obsequios ni como un maestro o dios al cual adorar y servir ciegamente. No reconoce ningún propósito nacional, excepto aquel que sea el consenso de los propósitos para los cuales los ciudadanos se esfuerzan individualmente.

El hombre libre no preguntará ni qué puede hacer su país por él ni qué puede hacer él por su país. Preguntará más bien: «¿Qué podemos hacer mis compatriotas y yo a través del Estado para ayudarnos a cumplir con nuestras responsabilidades individuales, para lograr nuestros objetivos y

propósitos y, sobre todo, para proteger nuestra libertad?». Y acompañará esta pregunta con otra: «¿Cómo podemos evitar que el Estado que creamos se convierta en un Frankenstein que destruya la misma libertad que establecemos y queremos proteger?». La libertad es una planta rara y delicada. Nuestras mentes nos dicen, y la historia lo confirma, que la gran amenaza para la libertad es la concentración de poder. El Estado es necesario para preservar nuestra libertad, es un instrumento a través del cual podemos ejercitar nuestra libertad; sin embargo, permitir que el poder se concentre en manos políticas es también una amenaza para la libertad. Por mucho que en principio los hombres que manejan el poder tengan buena voluntad, y aunque no los corrompa el poder que ejercen, el poder atraerá y formará hombres de diferentes características.

¿Cómo podemos beneficiarnos de la promesa del Estado mientras evitamos la amenaza a la libertad? Dos amplios principios incorporados en nuestra Constitución aportan una respuesta que hasta ahora ha preservado nuestra libertad, aunque en la práctica han sido violados repetidas veces mientras se invocan como principios.

Primero, el alcance del Estado debe ser limitado. Su función principal ha de ser proteger nuestra libertad tanto de los enemigos externos como de nuestros conciudadanos: preservar la ley y el orden, hacer cumplir los contratos privados y fomentar mercados competitivos. Más allá de esta función principal, a veces el Estado puede permitirnos lograr conjuntamente lo que nos resultaría más difícil o caro de realizar por nuestra cuenta. Sin embargo, cualquier uso del Estado está plagado de peligros. No deberíamos emplear al Estado de esta manera y al mismo tiempo no podemos evitar hacerlo. Pero antes de que lo hagamos debe haber un equilibrio claro y amplio de ventajas. Confiando principalmente en la cooperación voluntaria y en la empresa privada, tanto en actividades económicas como de otro tipo, podemos asegurar que el sector privado ejerce un control de los poderes del

sector público y una protección efectiva de la libertad de expresión, así como de la libertad de religión y de pensamiento.

El segundo principio amplio es que el poder del Estado debe estar disperso. Si el Estado va a ejercer el poder, mejor en el condado que en el estado, mejor en el estado que en Washington. Si no me gusta lo que hace mi comunidad local, sea en la disposición del alcantarillado, en la zonificación o en las escuelas, puedo mudarme a otra comunidad local, y aunque pocos pueden dar este paso, la mera posibilidad de que puedan hacerlo actúa como un cheque. Si no me gusta lo que hace mi estado, me puedo mover a otro. Si no me gusta lo que impone Washington, tengo pocas alternativas en este mundo de naciones celosas.

Por supuesto, para muchos de sus defensores, la dificultad de evitar las leyes federales es el gran atractivo de la centralización. Les permitirá legislar de forma más eficaz programas que ellos consideran de interés público, ya sea la transferencia de ingreso de los ricos a los pobres o de las manos privadas a las del Estado. En cierto sentido tienen razón. Pero esta moneda tiene dos caras. El poder de hacer el bien es también el poder de hacer daño; puede que los que controlan el poder hoy no lo hagan mañana; y, más importante, lo que un hombre considera bueno otro puede considerarlo malo. La gran tragedia del impulso a la centralización, como del impulso a ampliar el alcance del Estado en general, es que está dirigido por hombres de buena voluntad que serán los primeros en lamentar sus consecuencias.

La razón protectora para limitar y descentralizar el poder estatal es la preservación de la libertad. Pero también hay una razón constructiva. Los grandes avances de la civilización, ya sea en arquitectura o pintura, en ciencia o literatura, en industria o agricultura, nunca han salido de un Estado centralizado. Aunque en parte fue financiado por un monarca absoluto, Colón no se propuso buscar una nueva ruta a China en respuesta a una directiva mayoritaria de un parlamento. Newton y Leibniz; Einstein y

Bohr; Shakespeare, Milton y Pasternak; Whitney, McCormick, Edison y Ford; Jane Addams, Florence Nightingale y Albert Schweitzer..., ninguno de ellos abrió nuevas fronteras en el conocimiento y la comprensión humana, en la literatura, en posibilidades técnicas o en el alivio de la miseria humana en respuesta a las directivas gubernamentales. Sus logros fueron producto del genio individual, de opiniones minoritarias defendidas con ahínco o de un clima social favorable a la variedad y a la diversidad.

El Estado nunca puede igualar la variedad y la diversidad de la acción individual. Imponiendo estándares uniformes en materia de vivienda, nutrición o vestimenta, sin duda el Estado podría mejorar el nivel de vida de muchas personas; imponiendo estándares uniformes en la educación, la construcción de carreteras o el saneamiento, el gobierno central podría sin duda mejorar el nivel de rendimiento en muchas áreas locales y tal vez incluso en el promedio de todas las comunidades. Pero en este proceso el Estado reemplazaría el progreso por el estancamiento, sustituiría la mediocridad uniforme por la variedad esencial que puede llevar a los rezagados del mañana por encima de la media de hoy.

Este libro analiza algunos de estos grandes temas. El principal es el papel del capitalismo competitivo —la organización de la mayor parte de la actividad económica en forma de empresas privadas que operan en un mercado libre— como un sistema de libertad económica y una condición para la libertad política. Su tema menor es qué papel debe desempeñar el Estado en una sociedad libre que confíe principalmente en el mercado para organizar la actividad económica.

Los dos primeros capítulos tratan estos temas a nivel abstracto, en términos de principios más que de aplicación concreta. Los capítulos posteriores aplican estos principios a una variedad de problemas específicos.

Es concebible que una declaración abstracta sea completa y exhaustiva, pero ciertamente en los dos capítulos que siguen este ideal está lejos de

alcanzarse. La aplicación de los principios no puede ni siquiera concebirse como un ejercicio exhaustivo. Cada día brinda nuevos problemas y nuevas circunstancias. Por eso el papel del Estado nunca se puede explicar completamente en términos de funciones concretas. También es la razón por la que de vez en cuando necesitamos reexaminar la influencia de lo que esperamos sean principios inalterados en los problemas del día a día. Un resultado colateral es inevitablemente una nueva prueba de los principios y una mejor comprensión de ellos.

Es muy conveniente tener una etiqueta para el punto de vista político y económico elaborado en este libro. La etiqueta legítima y adecuada es «liberalismo». Por desgracia, «como un supremo e involuntario cumplido, los enemigos de la empresa privada han considerado inteligente apropiarse de esta etiqueta»¹ para que en Estados Unidos el liberalismo llegue a tener un significado muy diferente al que tenía en el siglo XIX o al que tiene hoy en gran parte del continente europeo.

Tal como se desarrolló a finales del siglo XVIII y principios del XIX, el movimiento intelectual conocido como liberalismo hacía hincapié en la libertad como el objetivo último y en el individuo como la entidad última de la sociedad. Apoyó el *laissez faire* como un medio para reducir el papel del Estado en asuntos económicos y, por tanto, ampliar el papel del individuo; apoyó el libre comercio en el extranjero como medio de vincular a las naciones del mundo de manera pacífica y democrática. En asuntos políticos, apoyó el desarrollo del gobierno representativo y de instituciones parlamentarias, la reducción del poder arbitrario del Estado y la protección de las libertades civiles de los individuos.

En Estados Unidos, a partir de finales del siglo XIX y en especial después de 1930, el término *liberalismo* llegó a asociarse con un énfasis muy diferente, en particular en lo referente a la política económica. Llegó a asociarse con una disposición a confiar principalmente en el Estado y no en acuerdos voluntarios privados para lograr objetivos considerados deseables.

Las palabras *bienestar* e *igualdad* se convirtieron en eslóganes en lugar de *libertad*. El liberal del siglo XIX consideraba la extensión de la libertad como la manera más eficaz de promover el bienestar y la igualdad; el liberal del siglo XX considera el bienestar y la igualdad como requisitos previos o alternativas a la libertad. En nombre del bienestar y la igualdad, el liberal del siglo XX ha llegado a favorecer un resurgimiento de las políticas de intervencionismo estatal y del paternalismo contra los que luchó el liberalismo clásico. Retrocediendo el reloj hasta el mercantilismo del siglo XVII, ¡le gusta tachar de reaccionarios a los verdaderos liberales!

El cambio en el significado atribuido al término *liberalismo* es más llamativo en materia económica que en materia política. El liberal del siglo XX, como el del siglo XIX, favorece instituciones parlamentarias, gobierno representativo, derechos civiles, etc. Sin embargo, incluso en asuntos políticos, hay una notable diferencia. Celoso de la libertad y, por tanto, temeroso de la centralización del poder, ya sea en manos públicas o privadas, el liberal del siglo XIX favoreció la descentralización política. Comprometido con la intervención estatal y confiado en el papel benéfico del poder siempre y cuando esté en manos de un gobierno en apariencia controlado por el electorado, el liberal del siglo XX favorece la centralización del gobierno. Ante cualquier duda sobre dónde debe ubicarse el poder, estará a favor del estado en lugar de la ciudad, del gobierno federal en lugar del estado y de una organización mundial en lugar de un gobierno nacional.

Debido a la corrupción del término *liberalismo*, las opiniones que antes se asociaban con él se asocian ahora a menudo con el conservadurismo. Pero ésta no es una alternativa satisfactoria. El liberal del siglo XIX fue un radical, tanto en el sentido etimológico del término —que va a la raíz del asunto— como en el sentido político de favorecer cambios drásticos en las instituciones sociales. Así debe ser su heredero moderno. No deseamos conservar las intervenciones estatales que han interferido tanto en nuestra

libertad, sin embargo, por supuesto, deseamos conservar aquellas que la han promovido. Además, en la práctica, el término *conservadurismo* ha llegado a abarcar tan amplia gama de puntos de vista y posturas tan incompatibles entre sí que sin duda veremos el crecimiento de etiquetas como conservador-libertario y conservador-aristocrático.

En parte debido a mi renuencia a ceder el término a quienes promueven medidas que destruirían la libertad, en parte porque no puedo encontrar una alternativa mejor, resolveré estas dificultades utilizando la palabra *liberalismo* en su sentido original: la doctrina que concierne a un hombre libre.

La relación entre ¹libertad económica y libertad política

Se cree que la política y la economía están separadas y en gran parte desconectadas; que la libertad individual es un problema político y el bienestar material un problema económico; y que cualquier tipo de organización política se puede combinar con cualquier tipo de organización económica. La principal manifestación contemporánea de esta idea es la defensa del «socialismo democrático» por parte de muchos que condenan de plano las restricciones a la libertad impuestas por el «socialismo totalitario» en Rusia, y que están convencidos de que es posible que un país adopte las características esenciales de la organización económica rusa y garantice la libertad individual a través de acuerdos políticos. La tesis de este capítulo es que tal punto de vista es un engaño, que hay una conexión íntima entre la economía y la política, que sólo ciertas combinaciones de organización política y económica son posibles y sobre todo que una sociedad que es socialista no puede ser también democrática en el sentido de garantizar la libertad individual.

La organización económica desempeña una doble función en la promoción de una sociedad libre. Por una parte, la libertad en la organización económica es en sí misma un componente de la libertad en sentido amplio, por lo que la libertad económica es un fin en sí misma. En segundo lugar, la libertad económica es también un medio indispensable en el logro de la libertad política.

La primera de estas funciones de la libertad económica necesita un énfasis especial porque a la hora de considerar la importancia de este aspecto de la libertad los intelectuales, especialmente, tienen un fuerte sesgo. Tienden a expresar desprecio por lo que consideran aspectos materiales de la vida y a considerar su propia búsqueda de valores supuestamente más elevados en un plano diferente de importancia y como algo merecedor de una especial atención. Sin embargo, para la mayoría de los ciudadanos del país la importancia directa de la libertad económica es al menos comparable a la importancia indirecta de la libertad económica como medio para alcanzar la libertad política.

El ciudadano de Gran Bretaña al que después de la Segunda Guerra Mundial no se le permitió pasar las vacaciones en Estados Unidos debido al control de cambios estaba siendo privado de una libertad esencial, al igual que el ciudadano de Estados Unidos al que se le negó la oportunidad de pasar las vacaciones en Rusia debido a sus puntos de vista políticos. En apariencia, la primera era una limitación económica sobre la libertad y la otra una limitación política, pero entre los dos no hay una diferencia esencial.

El ciudadano de Estados Unidos que está obligado por ley a dedicar algo así como el 10 por ciento de sus ingresos a la compra de un tipo particular de contrato de jubilación, administrado por el Estado, está siendo privado de una parte correspondiente de su libertad personal. La gravedad de esta privación, comparable a la privación de la libertad religiosa, que en general se considera más «civil» o «política» que «económica», resultó evidente a raíz de un episodio protagonizado por un grupo de agricultores de la secta amish. Por principios, este grupo consideró los programas federales obligatorios para la vejez como una infracción a su libertad individual personal y se negó a pagar impuestos o aceptar beneficios. Como resultado, algunos de sus animales fueron vendidos en subasta para satisfacer las solicitudes de cotizaciones a la seguridad social. Es cierto que el número de

ciudadanos que consideran el seguro de la vejez obligatorio como una privación de la libertad puede ser pequeño, pero quien cree en la libertad nunca ha contado cabezas.

También se ve privado de una parte esencial de su libertad el ciudadano de Estados Unidos que bajo las leyes de varios estados no es libre de ejercer una ocupación de su propia elección a menos que pueda obtener una licencia para ello. Así se ve el hombre al que le gustaría intercambiar algunos de sus bienes con, digamos, un suizo, por un reloj, pero no puede hacerlo por el establecimiento de una cuota. También ocurre con el californiano que fue encarcelado por vender Alka Seltzer a un precio inferior al establecido por el fabricante bajo las llamadas leyes de «comercio justo». Lo mismo ocurre con el agricultor que no puede cultivar la cantidad de trigo que quiere. Y así sucesivamente. Es evidente que en sí misma la libertad económica es una parte extremadamente importante de la libertad total.

Considerada como un medio para el fin de la libertad política, la organización económica es clave debido a su efecto sobre la concentración o dispersión del poder. El tipo de organización económica que proporciona libertad económica directamente, es decir, el capitalismo competitivo, también promueve la libertad política porque separa el poder económico del poder político, y de esta manera permite que una compense a la otra.

La evidencia histórica es muy clara sobre la relación entre la libertad política y el libre mercado. No conozco ningún ejemplo de una sociedad que haya sido marcada por una gran medida de libertad política y que no haya utilizado algo comparable a un mercado libre para organizar la mayor parte de su actividad económica.

Debido a que vivimos en una sociedad ampliamente libre, tendemos a olvidar que es algo de lo que disfrutamos desde hace relativamente poco tiempo y cuál es la parte del globo en la que existe algo parecido a la libertad política: el estado típico de la humanidad es la tiranía, la

servidumbre y la miseria. En el mundo occidental, el siglo XIX y los inicios del siglo XX destacan como excepciones notables a la tendencia general del desarrollo histórico. En este caso, está muy claro que la libertad política vino junto con el libre mercado y el desarrollo de las instituciones capitalistas. También lo hizo la libertad política en la edad de oro de Grecia y en los primeros días de la era romana.

La historia sólo sugiere que el capitalismo es una condición necesaria para la libertad política. Es evidente que no es una condición suficiente. La Italia fascista y la España fascista, Alemania en varios momentos de los últimos setenta años, Japón antes de las dos guerras mundiales, la Rusia zarista en las décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial... son sociedades que es inconcebible describir como políticamente libres. Sin embargo, en cada una de ellas, la empresa privada era la forma dominante de organización económica. Por tanto, está claro que es posible tener un ordenamiento de la economía fundamentalmente capitalista y un orden político que no es libre.

Incluso en esas sociedades, la ciudadanía tenía mucha más libertad que los ciudadanos de un Estado totalitario moderno, como Rusia o la Alemania nazi, en el que se combina el totalitarismo económico con el totalitarismo político. Incluso en Rusia bajo los zares, para algunos ciudadanos era posible, en algunas circunstancias, cambiar de trabajo sin tener que obtener el permiso de la autoridad política porque el capitalismo y la existencia de la propiedad privada contrarrestaban de alguna forma el poder centralizado del Estado.

La relación entre libertad política y económica es compleja y de ninguna manera unilateral. A principios del siglo XIX, Bentham y los filósofos radicales se inclinaban a considerar la libertad política como medio para alcanzar la libertad económica. Creían que las masas estaban siendo obstaculizadas por las restricciones que les estaban imponiendo y que, si la reforma política otorgara el voto a la mayor parte de la gente, ésta haría lo

que fuera bueno para ella, que era votar por el *laissez faire*. En retrospectiva, no se puede decir que estaban equivocados. En gran medida hubo una reforma política que fue acompañada por una reforma económica en la dirección de más *laissez faire*. A este cambio en los acuerdos económicos le siguió un enorme aumento en el bienestar de las masas.

En el siglo XIX, en Inglaterra, el triunfo del liberalismo benthamita fue seguido por una reacción hacia una creciente intervención del Estado en asuntos económicos. Tanto en Inglaterra como en otros lugares, esta tendencia al colectivismo se aceleró enormemente por las dos guerras mundiales. En los países democráticos, bienestar en lugar de libertad se convirtió en la nota dominante. Reconociendo la amenaza implícita al individualismo, los descendientes intelectuales de los filósofos radicales — Dicey, Mises, Hayek y Simons, por mencionar sólo algunos— temían que un movimiento continuo hacia el control centralizado de la actividad económica validara el *Camino de servidumbre*, como tituló Hayek su penetrante análisis del proceso. Su énfasis estaba en la libertad económica como un medio hacia la libertad política.

Los acontecimientos ocurridos desde el final de la Segunda Guerra Mundial muestran todavía una relación diferente entre libertad económica y política. La planificación económica colectivista interfirió en la libertad individual. Sin embargo, al menos en algunos países, el resultado no fue la supresión de la libertad, sino la reversión de la política económica. Inglaterra vuelve a ofrecer el ejemplo más sorprendente. El punto de inflexión fue quizá el «control de compromisos» que, a pesar de sus grandes recelos, el Partido Laborista consideró necesario imponer para llevar a cabo su política económica. Si la ley se hubiera aplicado en su totalidad, habría implicado el control por parte del Estado de las asignaciones de los trabajos a las personas. Esto entró en evidente conflicto con la libertad personal, la ley se hizo cumplir en un insignificante número de casos y después de un corto período de tiempo fue derogada. Su derogación marcó el comienzo de

un decidido cambio en la política económica, marcado por una menor dependencia de «planes» y «programas» centralizados, por el desmantelamiento de muchos controles y por un mayor énfasis en el mercado privado. En la mayoría de los países democráticos se produjo un cambio similar en la política.

La explicación aproximada de estos cambios en la política es el limitado éxito de la planificación centralizada o su fracaso total a la hora de lograr objetivos declarados. Sin embargo, al menos en cierta medida, este fracaso debe atribuirse a las implicaciones políticas de la planificación central y a la falta de voluntad para seguir su lógica cuando hacerlo requiere pisotear los preciados derechos privados. Bien puede ser que ese cambio sea sólo una interrupción temporal en la corriente colectivista de este siglo. Aun así, ilustra la estrecha relación entre la libertad política y la organización económica.

La evidencia histórica por sí sola nunca puede ser convincente. Quizá fue pura coincidencia que se produjera la expansión de la libertad al mismo tiempo que el desarrollo capitalista y las instituciones del mercado. ¿Por qué debería haber una conexión? ¿Cuáles son los vínculos lógicos entre la libertad económica y la política? Al analizar estas preguntas debemos considerar primero el mercado como un componente directo de la libertad, y luego la relación indirecta entre el orden de mercado y la libertad política. La conclusión será un esbozo de la organización económica ideal para una sociedad libre.

Como liberales, al juzgar la organización social, tomamos la libertad del individuo, o tal vez de la familia, como nuestro objetivo final. En este sentido, la libertad como valor tiene que ver con las interrelaciones entre personas; no tiene ningún significado para un Robinson Crusoe en una isla desierta (sin su compañero Viernes). Robinson Crusoe en su isla está sujeto a «restricciones», tiene un «poder» limitado y sólo tiene un número limitado de alternativas, pero no hay un problema de restricción de libertad

en el sentido que es relevante para nuestro análisis. Del mismo modo, en una sociedad la libertad no tiene nada que decir sobre lo que hace un individuo con su libertad; no es una ética que lo abarca todo. De hecho, uno de los principales objetivos del liberal es delegar el problema ético para que el individuo lo afronte. Los problemas éticos «realmente» importantes son los que afronta un individuo en una sociedad libre; esto es, lo que debería hacer con su libertad. Por tanto, hay dos conjuntos de valores en los que un liberal hará hincapié: los valores que son relevantes para las relaciones entre las personas, que es el contexto en el que asigna la primera prioridad a la libertad, y los valores que son relevantes para el individuo en el ejercicio de su libertad, que es el reino de la ética individual y la filosofía.

El liberal concibe a los hombres como seres imperfectos. Considera que el problema de la organización social es tanto un problema negativo para prevenir que las personas «malas» hagan daño como para permitir que la gente «buena» haga el bien; y, por supuesto, dependiendo de quién las esté juzgando, las «malas» y «buenas» personas pueden ser las mismas.

El problema básico de la organización social es cómo coordinar las actividades económicas de un gran número de personas. Incluso en sociedades relativamente atrasadas, para hacer un uso eficaz de los recursos disponibles es necesaria una amplia división del trabajo y la especialización de las tareas. En las sociedades avanzadas, para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la ciencia y la tecnología modernas, la escala en la que la coordinación es necesaria es muy superior. Literalmente, millones de personas están involucradas de forma autónoma en proveerse unos a otros su pan de cada día. El desafío para el creyente en la libertad es reconciliar esta interdependencia generalizada con la libertad individual.

Fundamentalmente, sólo hay dos formas de coordinar las actividades económicas de millones de personas. Una es la dirección central que involucra el uso de la coacción —la técnica del ejército y del Estado

moderno totalitario—. La otra es la cooperación voluntaria de los individuos —la técnica del mercado.

La posibilidad de coordinación a través de la cooperación voluntaria se basa en la proposición elemental —aunque con frecuencia negada— de que *siempre que la transacción sea bilateralmente voluntaria e informada*, ambas partes de una transacción económica se benefician de ella.

Por tanto, el intercambio puede generar coordinación sin coacción. Un modelo de trabajo de una sociedad organizada a través del intercambio voluntario es *una economía de intercambio de libre empresa privada*, lo que hemos estado llamando capitalismo competitivo.

En su forma más simple, tal sociedad consta de una serie de hogares independientes —una colección de varios Robinson Crusoe—. Cada hogar usa los recursos que controla para producir bienes y servicios que en términos mutuamente aceptables para ambas partes del trato intercambia por bienes y servicios producidos en otros hogares. De este modo, se ve capacitada para satisfacer sus demandas indirectamente al producir bienes y servicios para otros, más que directamente produciendo bienes para su propio consumo. Por supuesto, el incentivo para adoptar esta ruta indirecta es el aumento del producto posibilitado por la división del trabajo y la especialización de tareas. Dado que el hogar siempre tiene la alternativa de producir directamente para sí mismo, no necesita entrar en un intercambio a menos que se beneficie de él. Por tanto, ningún intercambio tendrá lugar a menos que ambas partes se beneficien de él. Así la cooperación se logra sin coacción.

Si la unidad productiva última fuera el hogar, la especialización de las tareas y la división del trabajo no irían muy lejos. En la sociedad moderna hemos ido mucho más allá. Hemos introducido empresas que son intermediarias entre particulares en sus capacidades como proveedores de servicios y como compradores de bienes. Y análogamente, la especialización de las tareas y la división de la mano de obra no podrían

llegar muy lejos si tuviéramos que seguir confiando en el trueque de producto por producto. En consecuencia, el dinero ha sido introducido como un medio para facilitar el intercambio y para permitir que los actos de compra y venta se dividan en dos partes.

A pesar del importante papel de las empresas y del dinero en nuestra economía actual, y a pesar de los numerosos y complejos problemas que plantea, la característica central de la técnica de mercado de lograr la coordinación se muestra completamente en el simple intercambio económico que no contiene ni empresas ni dinero. Al igual que en ese modelo simple, en la empresa compleja y en la economía de intercambio monetario, la cooperación es estrictamente individual y voluntaria *siempre que*: a) las empresas sean privadas, de modo que las partes contratantes finales son personas físicas, y b) que las personas sean efectivamente libres de entrar o no en cualquier intercambio particular, de forma que cada transacción sea estrictamente voluntaria.

Es mucho más fácil enunciar estas salvedades en términos generales que explicarlas en detalle o que especificar con precisión los acuerdos institucionales más propicios para su mantenimiento. En efecto, gran parte de la literatura técnica económica se ocupa precisamente de estas preguntas. El requisito básico es el mantenimiento de la ley y el orden para prevenir la coacción física de un individuo por otro y para hacer cumplir los contratos celebrados voluntariamente, dando así sustancia a lo «privado». Aparte de esto, quizá los problemas más difíciles surgen del monopolio —que inhibe la libertad efectiva negando a los individuos alternativas al intercambio particular— y de «efectos de vecindad» —efectos sobre terceros por los que no es factible cobrarles ni recompensarles—. Estos problemas se analizarán con más detalle en el siguiente capítulo.

Mientras se mantenga la libertad efectiva de intercambio, la característica central de la organización del mercado de la actividad económica es que evita que una persona interfiera en la mayoría de las

actividades de otra. El consumidor está protegido de la coerción por parte del vendedor debido a la presencia de otros vendedores con quienes puede tratar. El vendedor está protegido frente a la coacción del consumidor debido a otros consumidores a los que puede vender. El empleado está protegido frente a la coacción del empleador debido a otros empleadores para los que puede trabajar, etc. Y el mercado hace esto de manera impersonal y sin una autoridad centralizada.

De hecho, una fuente importante de objeciones a una economía libre es precisamente que hace esta tarea muy bien. Aporta a las personas lo que quieren en lugar de lo que un grupo en particular piensa que deberían querer. Detrás de la mayoría de los argumentos contra el libre mercado hay falta de fe en la libertad misma.

Por supuesto, la existencia de un mercado libre no elimina la necesidad del Estado. Al contrario, el Estado es fundamental como foro para determinar las «reglas del juego» y como árbitro para interpretar y hacer cumplir las reglas acordadas. Lo que hace el mercado es reducir en gran medida la gama de problemas que deben decidirse mediante medios políticos, y así minimizar la medida en la que el Estado necesita participar directamente en el juego. El rasgo característico de la acción a través de canales políticos es que tiende a exigir o hacer cumplir una conformidad sustancial. En cambio, la gran ventaja del mercado es que permite una amplia diversidad. En términos políticos, es un sistema de representación proporcional. Cada hombre puede votar, por así decirlo, por el color de corbata que quiere y adquirirla; no tiene que ver qué color quiere la mayoría y luego, si está en minoría, someterse.

Es a esta característica del mercado a lo que nos referimos cuando decimos que el mercado proporciona libertad económica. Pero esta característica también tiene implicaciones que van mucho más allá de lo estrictamente económico. La libertad política significa la ausencia de coerción de un hombre por sus semejantes. La amenaza fundamental a la

libertad es el poder de coacción, ya sea en manos de un monarca, un dictador, una oligarquía o una mayoría momentánea. La preservación de la libertad requiere la eliminación de tal concentración de poder para la mayor extensión posible y que la dispersión y distribución de cualquier poder no pueda ser eliminada —un sistema de controles y equilibrios—. Al eliminar del control de la autoridad política la organización de la actividad económica, el mercado elimina esta fuente de poder coercitivo. Permite que la fuerza económica sea un freno al poder político más que un refuerzo.

El poder económico puede estar muy disperso. No hay ley de conservación que obligue al crecimiento de nuevos centros de fuerza económica a establecerse a expensas de los centros existentes. Por otro lado, el poder político es más difícil de descentralizar. Pueden coexistir numerosos pequeños gobiernos independientes. Pero mantener numerosos pequeños centros de poder político en un solo Estado grande es mucho más difícil que tener numerosos centros de fuerza económica en una sola gran economía. En una gran economía puede haber muchos millonarios. Pero ¿puede haber más de un líder realmente sobresaliente, una persona en la que estén centrados el entusiasmo y las energías de sus compatriotas? Si el gobierno central gana el poder, es probable que sea a expensas de los gobiernos locales. Parece que hay algo así como un total fijo de poder político para distribuir. En consecuencia, si el poder económico se une al poder político, la concentración parece casi inevitable. Por otro lado, si el poder económico se mantiene fuera de las manos del poder político, puede servir como freno y contención del poder político.

Quizá la fuerza de este argumento abstracto pueda demostrarse mejor con un ejemplo. Primero consideremos un ejemplo hipotético que puede ayudar a resaltar los principios involucrados, y luego algunos ejemplos reales de la experiencia reciente que ilustran la forma en que el mercado trabaja para preservar la libertad política.

Una característica de una sociedad libre es sin duda la libertad de los individuos para hacer propuestas y propaganda abiertamente por un cambio radical en la estructura de la sociedad —siempre que la propuesta esté restringida a la persuasión y no incluya la fuerza u otras formas de coerción—. Es una marca de la libertad política de una sociedad capitalista que los hombres puedan defender abiertamente el socialismo y trabajar por él. Del mismo modo, la libertad política en una sociedad socialista requeriría que los hombres fueran libres para defender la introducción del capitalismo. ¿Cómo podría ser preservada y protegida en una sociedad socialista la libertad de defender el capitalismo?

Para que los hombres defiendan algo, en primer lugar, deben ser libres de ganarse la vida. Esto ya plantea un problema en una sociedad socialista, ya que todos los trabajos están bajo el control directo de las autoridades políticas. Para que un gobierno socialista permita a sus empleados abogar por políticas directamente contrarias a la doctrina oficial se requeriría un acto de abnegación cuya dificultad está subrayada por la experiencia en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial con el problema de seguridad entre los empleados federales.

Pero supongamos que se logra este acto de abnegación. Para que la defensa del capitalismo signifique algo, los proponentes deben poder financiar su causa: celebrar reuniones públicas, publicar panfletos, comprar tiempo en la radio, publicar periódicos y revistas, etc. ¿Cómo podrían recaudar los fondos? Quizá podrían hacerlo si contaran con hombres en la sociedad socialista que tuvieran grandes ingresos, tal vez incluso grandes sumas de capital en forma de bonos del Estado y similares, pero éstos serían necesariamente altos funcionarios. Es posible concebir que un funcionario socialista de bajo rango mantenga su trabajo, aunque defienda abiertamente el capitalismo, pero sobrepasa los límites de la credibilidad imaginarse a altos mandos socialistas financiando tales ocupaciones «subversivas».

El único recurso para obtener fondos sería recaudar pequeñas cantidades de un gran número de funcionarios menores. Pero ésta no es una respuesta real. Para aprovechar estas fuentes, muchas personas ya tendrían que estar persuadidas, y nuestro problema es cómo iniciar y financiar una campaña para hacerlo. En las sociedades capitalistas, los movimientos radicales nunca han sido financiados de esta manera. Por lo general, han sido apoyados por unas pocas personas adineradas que habían sido previamente convencidas —por mencionar algunos nombres recientemente prominentes, un Frederick Vanderbilt Field o una Anita McCormick Blaine, o un Corliss Lamont, o un Friedrich Engels, si nos remontamos más aún en el pasado—. Éste es un papel de la desigualdad de la riqueza en la preservación de la libertad que rara vez se observa: el papel del patrocinador.

En una sociedad capitalista sólo es necesario convencer a unas pocas personas adineradas para conseguir fondos para lanzar cualquier idea, por extraña que sea, y hay muchas de esas personas, muchos focos independientes de apoyo. De hecho, ni siquiera es necesario persuadir a la gente o a las instituciones financieras con fondos disponibles de la solidez de las ideas que se van a difundir. Sólo se necesita persuadirlas de que su propagación puede tener éxito financiero; que un periódico, una revista, un libro u otra empresa será rentable. Por ejemplo, el editor competitivo no puede permitirse publicar sólo escritos con los que él personalmente esté de acuerdo; su piedra de toque debe ser la probabilidad de que el mercado sea lo suficientemente grande como para producir un rendimiento satisfactorio de su inversión.

De esta forma, el mercado rompe el círculo vicioso y hace posible, en última instancia, financiar tales empresas con pequeñas cantidades de muchas personas sin antes persuadirlas. No existen tales posibilidades en la sociedad socialista; sólo existe el todopoderoso Estado.

Amplíemos nuestra imaginación y supongamos que un gobierno socialista es consciente de este problema y está compuesto por personas

ansiosas de preservar la libertad. ¿Podría proporcionar los fondos? Quizá, pero es difícil ver cómo. Podría establecer una oficina para subvencionar la propaganda subversiva. Pero ¿cómo podría elegir a quién apoyar? Si se diera a todos los que la han pedido, en breve se encontraría sin fondos, porque el socialismo no puede derogar la elemental ley económica de que un precio suficientemente alto requerirá una gran oferta. Si hacemos que la defensa de causas radicales sea suficientemente remunerativa, la oferta de defensores será ilimitada.

Además, la libertad de defender causas impopulares no requiere que dicha promoción sea gratuita. Al contrario, la sociedad no podría ser estable si la defensa de un cambio radical no tuviera costes, mucho menos si éstos fueran subvencionados. Es del todo apropiado que los hombres hagan sacrificios para defender causas en las que creen profundamente. De hecho, es importante preservar la libertad solo para aquellas personas que están dispuestas a practicar la abnegación, porque de lo contrario la libertad degenera en licencia e irresponsabilidad. Lo esencial es que el costo de defender causas impopulares sea tolerable y no prohibitivo.

Pero aún no hemos terminado. En una sociedad de libre mercado tener los fondos es suficiente. Los proveedores de papel están tan dispuestos a venderlo a *The Daily Worker* como a *The Wall Street Journal*. En una sociedad socialista tener los fondos no sería suficiente. El partidario hipotético del capitalismo tendría que persuadir a una fábrica del Estado que fabricara papel para que se lo vendiera a él, a la imprenta del Estado para que imprimiera sus folletos, a la oficina de correos del Estado para que los distribuyera entre la gente, a una agencia estatal para que le alquilara un espacio para hablar, etc.

Quizá haya alguna forma de superar estas dificultades y preservar la libertad en una sociedad socialista. Uno no puede decir que es absolutamente imposible. Sin embargo, lo que está claro es que existen dificultades muy reales para establecer instituciones que preserven de

manera efectiva la posibilidad de disenso. Hasta donde yo sé, ninguna de las personas que han estado a favor del socialismo y también a favor de la libertad ha afrontado realmente este problema ni ha dado un paso considerable hacia el desarrollo de un ordenamiento institucional que permitiría la libertad bajo el socialismo. En cambio, la forma en que una sociedad capitalista de libre mercado fomenta la libertad está clara.

Un ejemplo práctico sorprendente de estos principios abstractos es la experiencia de Winston Churchill. Desde 1933 hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial, a Churchill no se le permitió hablar en la radio británica, que era, por supuesto, un monopolio estatal administrado por la British Broadcasting Corporation. Aquí había un ciudadano destacado de su país, un miembro del Parlamento, un exministro, un hombre que estaba tratando desesperadamente por todos los medios posibles de persuadir a sus compatriotas de que tomaran medidas para alejar la amenaza de la Alemania de Hitler. No se le permitió hablar por radio con el pueblo británico porque la BBC era un monopolio estatal y su posición era demasiado «controvertida».

Otro ejemplo sorprendente, reportado el 26 de enero de 1959 por la revista *Time*, tiene que ver con el «desvanecimiento de la lista negra». Dice el número de la revista *Time*:

El ritual de la concesión del Óscar es el mayor esfuerzo de Hollywood para alcanzar la respetabilidad, pero hace dos años la respetabilidad se resquebrajó. Nadie dio un paso adelante cuando Robert Rich fue anunciado como el mejor escritor por *The Brave One*. Robert Rich era un seudónimo que enmascaraba a uno de los alrededor de ciento cincuenta escritores [...] incluidos por la industria desde 1947 en la lista negra como sospechosos de ser comunistas o compañeros de ruta. El caso fue particularmente vergonzoso porque la Academia había prohibido a cualquier comunista o defensor de la quinta enmienda formar parte de la competición de los Óscar. La semana pasada, tanto la ley contra los comunistas como el misterio de la identidad de Rich fueron de repente resueltos.

Rich resultó ser Dalton Trumbo (*Johnny cogió su fusil*) uno de los escritores de los Diez de Hollywood que se negaron a testificar en las audiencias de 1947 sobre el comunismo en la industria cinematográfica. El productor Frank King, que había insistido con firmeza en que Robert Rich era «un joven con barba que estaba en España», dijo: «Tenemos la obligación con

nuestros accionistas de comprar el mejor guion que podamos. Trumbo nos trajo *The Brave One* y lo compramos».

De hecho, éste fue el final formal de la lista negra de Hollywood. El final informal para los escritores prohibidos llegó hace mucho tiempo. Al menos el 15 por ciento de las películas actuales de Hollywood están escritas por miembros de la lista negra. El productor King dijo: «Hay más fantasmas en Hollywood que en Forest Lawn. Todas las empresas de la ciudad han utilizado el trabajo de personas que aparecen en las listas negras. Somos los primeros en confirmar lo que todo el mundo sabe».

Uno puede creer, como yo, que el comunismo destruiría todas nuestras libertades, uno puede oponerse a él con toda la firmeza y con la mayor fuerza posible y, sin embargo, al mismo tiempo, también creer que en una sociedad libre es intolerable que se impida a un hombre hacer acuerdos voluntarios mutuamente atractivos con otros porque cree en el comunismo o intenta promoverlo. Su libertad incluye su libertad para promover el comunismo. Por supuesto, la libertad también incluye la libertad de otros para no tratar con él bajo esas circunstancias. La lista negra de Hollywood fue un acto que destruye la libertad porque fue un arreglo colusorio que utilizó medios coercitivos para prevenir los intercambios voluntarios. No funcionó precisamente porque el mercado hizo costoso a las personas preservar la lista negra. El énfasis comercial, el hecho de que las personas que están a cargo de las empresas tienen un incentivo para ganar tanto dinero como puedan, protegió la libertad de las personas que estaban en la lista negra brindándoles una forma alternativa de empleo, y dando a la gente un incentivo para emplearlos.

Es difícil creer que los Diez de Hollywood o sus equivalentes hubieran encontrado empleo si Hollywood y la industria del cine hubieran sido empresas estatales o si en Inglaterra se hubiera tratado de trabajar para la British Broadcasting Corporation. Del mismo modo, es difícil creer que bajo esas circunstancias fuertes defensores del individualismo y la empresa privada —o de hecho fuertes defensores de cualquier punto de vista diferente al del *statu quo*— hubiesen sido capaces de conseguir empleo.

Otro ejemplo del papel del mercado en la preservación de la libertad política se reveló en nuestra experiencia con el macartismo. Al margen de las cuestiones sustantivas involucradas, y los méritos de los cargos

formulados, ¿qué protección recibieron los individuos y en particular los empleados públicos contra irresponsables acusaciones y pruebas sobre asuntos que debían revelar en contra de su conciencia? Sin una alternativa a un empleo público, su apelación a la quinta enmienda hubiera sido una burla hueca.

Su protección fundamental fue la existencia de un mercado de economía privada en el que podrían ganarse la vida. De nuevo, aquí la protección no fue absoluta. Con razón o sin ella, muchos empleadores privados potenciales eran reacios a contratar a los que habían sido puestos en la picota. Bien puede ser que para los costes impuestos a muchas de las personas involucradas haya mucha menos justificación que para los costes generalmente impuestos a las personas que defienden causas impopulares.

Pero lo importante es que eran limitados y no prohibitivos, como habrían sido si el empleo en el Estado fuera la única posibilidad.

Es interesante señalar que según parece una fracción desproporcionadamente grande de las personas involucradas entró en los sectores más competitivos de la economía —pequeñas empresas, comercio, agricultura—, en los que el mercado se acerca más al mercado libre ideal. Nadie que compra pan sabe si el trigo con el que se hace fue cultivado por un comunista o un republicano, por un constitucionalista o un fascista, o, para el caso, por un negro o un blanco. Esto ilustra cómo un mercado impersonal separa las actividades económicas de las opiniones políticas y protege a los hombres de ser discriminados en sus actividades económicas por motivos que son irrelevantes para su productividad, tengan dichos motivos relación o no con sus opiniones o su raza.

Como sugiere este ejemplo, en nuestra sociedad quienes tienen más interés en la preservación y el fortalecimiento del capitalismo competitivo son aquellos grupos minoritarios que con facilidad pueden convertirse en objeto de la desconfianza y la enemistad de la mayoría —los negros, los judíos, los nacidos en el extranjero, por mencionar sólo los más obvios—.

Sin embargo, paradójicamente, en una medida desproporcionada, los enemigos del libre mercado —los socialistas y los comunistas— han sido reclutados entre estos grupos. En lugar de reconocer que la existencia del mercado los ha protegido de las actitudes de sus compatriotas, de manera equivocada atribuyen la discriminación residual al mercado.

2 El papel del Estado en una sociedad libre

Una objeción común a las sociedades totalitarias es que consideran el fin como justificación de los medios. Es evidente que tomada literalmente esta objeción es ilógica. Si el fin no justifica los medios, ¿qué lo hace? Pero esta fácil respuesta no elimina la objeción; simplemente muestra que la objeción no está bien formulada. Negar que el fin justifica los medios es afirmar de manera indirecta que el fin en cuestión no es el fin último, que el fin último es en sí mismo el uso de los medios adecuados. Deseable o no, cualquier fin que sólo puede lograrse mediante el uso de malos medios debe dar paso al fin más fundamental del uso de medios aceptables.

Para el liberal, los medios apropiados son la libre discusión y la cooperación voluntaria, lo que implica que cualquier forma de coacción es inapropiada. El ideal es la unanimidad entre los individuos responsables lograda sobre la base de un debate libre y completo. Esta es otra forma de expresar el objetivo de la libertad en el que se hizo hincapié en el capítulo anterior.

Desde este punto de vista, como ya se señaló, la función del mercado es permitir la unanimidad sin conformidad, que es un sistema de representación efectivamente proporcional. Por otro lado, el rasgo característico de la acción a través de canales explícitamente políticos es que tiende a exigir o hacer cumplir una conformidad sustancial. La cuestión típica debe decidirse con un «sí» o un «no»; a lo sumo, se puede prever un

número bastante limitado de alternativas. Ni siquiera el uso de la representación proporcional en su forma explícitamente política altera esta conclusión. El número de grupos separados que de hecho pueden ser representados es muy limitado, desproporcionadamente en comparación con la representación proporcional del mercado. Más importante, el hecho de que por lo general el resultado final deba ser una ley aplicable a todos los grupos, en lugar de decretos legislativos separados para cada «partido» representado, significa que en su versión política la representación proporcional, lejos de permitir la unanimidad sin conformidad, tiende a la ineficacia y la fragmentación. De ese modo, opera para destruir cualquier consenso sobre el cual pueda descansar la unanimidad con conformidad.

Está claro que hay algunas cuestiones con respecto a las cuales la representación proporcional es imposible. Yo no puedo conseguir la cantidad de defensa nacional que quiero, y tú, una cantidad diferente. Con respecto a estos asuntos indivisibles podemos discutir, y discutir y votar. Pero habiendo decidido, debemos conformarnos. Es precisamente la existencia de tales materias indivisibles —es obvio que la protección del individuo y de la nación contra la coerción son las más importantes— la que evita la dependencia exclusiva de la acción individual a través del mercado. Si vamos a utilizar algunos de nuestros recursos para elementos tan indivisibles, debemos emplear canales políticos para reconciliar diferencias.

Si bien el uso de canales políticos es inevitable, tiende a tensar la cohesión social esencial para una sociedad estable. Si es necesario llegar a un acuerdo para la acción conjunta sólo en una limitada serie de cuestiones sobre las que, en cualquier caso, las personas tienen puntos de vista en común, la tensión es mínima. Cada extensión de la gama de cuestiones para las que explícitamente se busca un acuerdo tensa aún más los delicados hilos que mantienen a una sociedad unida. Si se llega a tocar un tema en el que los hombres sienten profundamente de manera diferente, esto puede

perturbar a la sociedad. Rara vez o nunca las diferencias fundamentales en los valores básicos pueden ser resueltas en las urnas; en última instancia, sólo pueden decidirse, aunque no resolverse, por conflicto. Las guerras religiosas y civiles de la historia son un testimonio sangriento de este aserto.

Al hacer que la conformidad sea innecesaria con respecto a cualquier actividad que abarca, el uso generalizado del mercado reduce la presión sobre el tejido social. Cuanto más amplia sea la gama de actividades incluidas en el mercado, menos serán las cuestiones sobre las que explícitamente se requieren decisiones políticas y, por tanto, sobre las que es necesario llegar a un acuerdo. A su vez, cuantos menos sean los asuntos que requieran un acuerdo, mayor será la probabilidad de llegar a él mientras se mantiene una sociedad libre.

Por supuesto, la unanimidad es un ideal. En la práctica no podemos permitirnos ni el tiempo ni el esfuerzo que se requeriría para lograr completa unanimidad en todos los temas. Forzosamente debemos aceptar algo menos. Por tanto, de una forma u otra nos vemos llevados a aceptar la decisión de la mayoría como una solución práctica. Que la regla de la mayoría más que un principio básico en sí mismo es una solución práctica se muestra con claridad en el hecho de que nuestra voluntad de recurrir a la decisión de la mayoría, y el tamaño de la mayoría que requerimos, dependen de la seriedad del problema en cuestión. Si el asunto es de poca monta y la minoría no tiene sentimientos fuertes de ser rechazada, una mayoría simple será suficiente. Pero si la minoría se siente fuertemente afectada por el tema en cuestión, una mera mayoría no será suficiente. Por ejemplo, pocos de nosotros estaríamos dispuestos a tener problemas de libertad de expresión decididos por una mera mayoría. Nuestra estructura legal está repleta de estas distinciones entre tipos de cuestiones que requieren diferentes tipos de mayorías. En el extremo están esos temas encarnados en la Constitución. Éstos son principios tan importantes que estamos dispuestos a hacer concesiones mínimas a conveniencia. Al

aceptarlos se logró algo así como un consenso esencial, y requerimos algo así como un consenso esencial para cambiarlos.

En sí mismo, el mandato de abstenerse de gobernar por mayoría sobre ciertos tipos de cuestiones que está incorporado en nuestra Constitución y en constituciones escritas o no escritas similares en otros lugares, y las disposiciones específicas en estas constituciones o sus equivalentes prohibiendo la coacción de los individuos, deben ser considerados como alcanzados por la libre discusión y como reflejo de la unanimidad esencial acerca de los medios.

Procedo ahora a considerar de forma más específica, aunque todavía en términos muy generales, cuáles son las áreas que no pueden manejarse en absoluto a través del mercado, o que sólo pueden manejarse a un coste tan alto que puede ser preferible el uso de canales políticos.

El Estado como legislador y como árbitro

Es importante distinguir las actividades del día a día de las personas del marco legal y consuetudinario general en el cual tienen lugar. Las actividades del día a día son como las acciones de los participantes en un juego cuando lo están jugando; el marco son las reglas del juego que juegan. Y así como un buen juego requiere que los jugadores acepten tanto las reglas como al árbitro que las interpreta y las hace cumplir, una buena sociedad requiere que sus miembros acuerden las condiciones generales que gobernarán las relaciones entre ellos, algunos medios para arbitrar las diferentes interpretaciones de estas condiciones y algún dispositivo para hacer cumplir las normas generalmente aceptadas. Como en los juegos, también en la sociedad la mayoría de las condiciones generales son el resultado involuntario de la costumbre, aceptadas sin pensarlo. A lo sumo, consideramos explícitamente sólo modificaciones menores de ellas, aunque el efecto acumulativo de una serie de modificaciones menores puede ser

una alteración drástica del carácter del juego o de la sociedad. Tanto en los juegos como en la sociedad, ningún conjunto de reglas puede prevalecer a menos que la mayoría de los participantes se ajusten a ellas sin sanciones externas la mayor parte del tiempo; sólo en estos casos hay subyacente un amplio consenso social. Pero para interpretar y hacer cumplir las reglas no podemos confiar sólo en la costumbre o en este consenso; necesitamos un árbitro. Entonces, las funciones básicas del Estado en una sociedad son: proporcionar un medio gracias al cual podemos modificar las reglas, mediar en las diferencias que haya entre nosotros sobre el significado de las reglas y hacer cumplir las reglas por parte de esos pocos que de otro modo no jugarían el juego.

La necesidad de un Estado en estos aspectos surge porque la libertad absoluta es imposible. Por muy atractiva que pueda ser la anarquía como filosofía, no es factible en un mundo de hombres imperfectos.

Las libertades de los hombres pueden entrar en conflicto, y cuando lo hacen, la libertad de un hombre debe limitarse a preservar la de otro, como dijo un alto tribunal una vez: «Mi libertad para mover mi puño debe ser limitada por la proximidad de tu barbilla».

A la hora de decidir las actividades apropiadas del Estado, el principal problema es cómo resolver tales conflictos entre las libertades de diferentes individuos. En algunos casos, la respuesta es sencilla. Hay poca dificultad en lograr casi unanimidad en la proposición de que la libertad de un hombre para asesinar a su vecino debe ser sacrificada para preservar la libertad del otro para vivir. En otros casos, la respuesta es difícil. En el ámbito económico, surge un problema importante con respecto al conflicto entre la libertad de asociarse y la libertad de competir. ¿Qué significado debe atribuirse a *libre* como modificación de *empresa*? En Estados Unidos, *libre* se ha entendido en el sentido de que cualquiera es libre de establecer una empresa, lo que significa que las empresas existentes no son libres de mantener fuera a los competidores, excepto vendiendo un mejor producto al

mismo precio o el mismo producto a un precio menor. Por su parte, en la tradición europea *libre* ha tenido por lo general la connotación de que las empresas son libres de hacer lo que quieran, incluyendo la fijación de precios, la división de mercados y la adopción de otras técnicas para mantener alejados a los competidores potenciales. Quizá el problema específico más difícil en esta área surge con respecto a las asociaciones de trabajadores, donde el problema de la libertad de asociarse y la libertad de competir es en particular agudo.

Un área económica aún más fundamental en la que la respuesta es tan difícil como importante es la definición de los derechos de propiedad. Tal como se ha desarrollado a lo largo de los siglos y está incorporada en nuestros códigos legales, la noción de propiedad se ha convertido en una

parte tan importante de nosotros que tendemos a darla por sentada, y no reconocemos hasta qué punto lo que constituye la propiedad y los derechos que confiere son creaciones sociales complejas en lugar de proposiciones evidentes. Por ejemplo, ¿mi título de propiedad de la tierra y mi libertad para usar mi propiedad como desee me permiten negarle a otra persona el derecho a sobrevolar mi tierra en su avión? ¿O su derecho a utilizar su avión adquiere prioridad? ¿O éste depende de la altitud a la que vuela o de cuánto ruido hace? ¿El intercambio voluntario requiere que el otro pague por el privilegio de sobrevolar mi tierra o soy yo quien debo pagarle para que se abstenga de sobrevolarla? Tal vez la mera mención de regalías, derechos de autor, patentes, participaciones de acciones en corporaciones, derechos ribereños y similares haga patente el papel de las reglas sociales generalmente aceptadas en la propia definición de propiedad. Puede sugerir también que en muchos casos el hecho de que exista una definición bien especificada y por lo general aceptada de propiedad es mucho más importante que la definición misma.

Otro ámbito económico que plantea problemas especialmente difíciles es el sistema monetario. La responsabilidad del Estado en el sistema monetario

ha sido reconocida desde hace mucho tiempo. Se estipula explícitamente en la disposición constitucional que otorga al Congreso el poder «de acuñar dinero y regular su valor y el de la moneda extranjera». Es probable que no exista otra área de actividad económica con respecto a la cual la acción del Estado haya sido tan uniformemente aceptada. Esta habitual y hasta ahora casi irreflexiva aceptación de la responsabilidad estatal hace tanto más necesario entender los motivos profundos de tal responsabilidad, ya que realza el peligro de que el alcance del Estado se extienda desde actividades que son apropiadas en una sociedad libre a otras que no lo son, de proporcionar un marco monetario a determinar la asignación de recursos entre individuos. Analizaremos con detalle este problema en el capítulo 3.

En resumen, la organización de la actividad económica a través del intercambio voluntario supone que hemos proporcionado, a través del Estado, el mantenimiento de la ley y el orden para prevenir la coerción de un individuo por otro, la ejecución de contratos voluntariamente firmados, la definición del significado de derechos de propiedad, la interpretación y ejecución de tales derechos y la provisión de un marco monetario.

Acción estatal basada en el monopolio técnico y en los efectos de vecindad

El papel del Estado que acabamos de considerar es hacer algo que el mercado no puede hacer por sí mismo; es decir, fijar, arbitrar y hacer cumplir las reglas del juego. Es posible que también queramos hacer a través del Estado algunas cosas que quizá podrían hacerse a través del mercado, pero que se dificultan a causa de condiciones técnicas o similares. Éstos son los casos en que el intercambio estrictamente voluntario es excesivamente costoso o casi imposible. Hay dos clases generales de este tipo de casos: el monopolio y otras imperfecciones similares del mercado y los efectos de vecindad.

El intercambio es verdaderamente voluntario sólo cuando existen alternativas casi equivalentes. El monopolio implica la ausencia de alternativas y, por tanto, inhibe la libertad efectiva de intercambio. En la práctica, con frecuencia, si no de forma general, el monopolio surge del apoyo del Estado o de acuerdos ilícitos entre individuos. En este sentido, el problema radica en evitar que el Estado fomente el monopolio o en estimular la aplicación efectiva de reglas como las incorporadas en nuestras leyes antimonopolio. Sin embargo, el monopolio también puede surgir porque es técnicamente eficiente tener un solo productor o empresa. Me atrevo a sugerir que tales casos son más limitados de lo que se supone, pero sin duda existen. Un ejemplo simple es quizá la provisión de servicios de telefonía dentro de una comunidad. Me referiré a esos casos como

monopolio «técnico».

Cuando las condiciones técnicas hacen del monopolio el resultado natural de la competencia de mercado, sólo hay tres alternativas que parecen disponibles: monopolio privado, monopolio público o regulación pública. Los tres son malos, por lo que debemos elegir entre males. Observando la regulación pública del monopolio en Estados Unidos, Henry Simons encontró los resultados tan desagradables que concluyó que el monopolio público sería un mal menor. Walter Eucken, un destacado liberal alemán que observaba el monopolio público en los ferrocarriles alemanes, encontró los resultados tan desagradables que concluyó que la regulación pública sería un mal menor. Habiendo aprendido de ambos, llego de mala gana a la conclusión de que, si es tolerable, el monopolio privado puede ser el menor de los males.

Si la sociedad fuera estática, de modo que las condiciones que dan lugar a un monopolio técnico fueran permanentes, tendría poca confianza en esta solución. Sin embargo, en una sociedad que cambia con rapidez, las condiciones que conducen al monopolio técnico cambian con frecuencia, y sospecho que tanto la regulación pública como el monopolio público son

menos responsables de los pequeños cambios en las condiciones, menos fáciles de eliminar, que los monopolios privados.

Los ferrocarriles de Estados Unidos son un excelente ejemplo. En el siglo XIX, bajo fundamentos técnicos, un grado elevado de monopolio en los ferrocarriles era tal vez inevitable. Ésta fue la justificación de la Comisión Interestatal de Comercio. Pero las condiciones han cambiado. La aparición del transporte por carretera y aéreo ha reducido a un nivel insignificante el elemento de monopolio en los ferrocarriles. Sin embargo, no hemos eliminado la Comisión Interestatal de Comercio. Por el contrario, este organismo, que comenzó como una entidad para proteger al público de la explotación de los ferrocarriles, se ha convertido en una agencia para proteger a los ferrocarriles de la competencia de camiones y otros medios de transporte y, más recientemente, incluso para proteger a las empresas de camiones existentes de la competencia de nuevos participantes. Del mismo modo, cuando en Inglaterra se nacionalizaron los ferrocarriles, el transporte por carretera fue al principio llevado al monopolio estatal. Si en Estados Unidos los ferrocarriles nunca hubieran estado sujetos a regulación, es casi seguro que ahora el transporte, incluidos los ferrocarriles, sería una industria altamente competitiva con pocos elementos residuales de monopolio o sin ninguno.

Sin embargo, la elección entre los males del monopolio privado, el monopolio público y la regulación pública no puede hacerse de una vez y para siempre independientemente de las circunstancias. Si el monopolio técnico es de un servicio o producto que se considera esencial y si su poder de monopolio es considerable, incluso a corto plazo los efectos del monopolio privado no regulado pueden no ser tolerables y la regulación o la propiedad públicas pueden ser males menores.

En ocasiones, el monopolio técnico puede justificar un monopolio público *de facto*. Por sí solo no puede justificar un monopolio público que se alcanza haciendo ilegal que cualquier otra persona compita. Por ejemplo,

no hay forma de justificar nuestro actual monopolio público de correos. Se puede argumentar que el transporte de correo es un monopolio técnico y que un monopolio del Estado es el mal menor. En este sentido, tal vez se podría justificar una oficina de correos pública, pero no la ley actual, que hace ilegal que alguien más lleve el correo. Si la entrega de correo es un problema de monopolio técnico, nadie podrá tener éxito en la competencia con el Estado. Si no es así, no hay ninguna razón por la que el Estado deba participar en él. La única forma de averiguarlo es dejar que otras personas puedan entrar libremente.

La razón histórica por la que tenemos un monopolio de correos es que el Pony Express hizo tan buen trabajo llevando el correo por todo el continente que cuando el Estado introdujo el servicio transcontinental no pudo competir eficazmente y perdió dinero. El resultado fue una ley que hacía ilegal que cualquier otra persona llevara el correo. Por eso hoy en día Adams Express Company es una sociedad de inversiones en lugar de una empresa operativa. Conjeturo que si la entrada en el negocio del transporte de correo estuviera abierta para todos, habría un gran número de empresas participando, y en breve esta arcaica industria se revolucionaría.

Una segunda clase general de casos en los que el intercambio estrictamente voluntario es imposible es cuando las acciones de los individuos tienen efectos sobre otros individuos por los que no es factible cobrar o recompensarlos. Éste es el problema de «los efectos de vecindad». Un ejemplo obvio es la contaminación de un arroyo. El hombre que contamina un arroyo está obligando a otros a intercambiar agua buena por agua mala. Estos otros pueden estar dispuestos a hacer el cambio a cierto precio. Pero actuando individualmente, para ellos no es factible evitar el intercambio ni hacer cumplir la compensación adecuada.

Un ejemplo menos obvio es la provisión de carreteras. En este caso, es técnicamente posible identificar y, por tanto, cobrar a los individuos por su uso de las carreteras y así tener una operación privada. Sin embargo, para

carreteras de acceso general, que tienen muchos puntos de entrada y salida, si se hiciera un cargo por los servicios específicos recibidos por cada individuo, los costes de recolección serían extremadamente altos por la necesidad de establecer casetas de peaje o equivalentes en todas las entradas. El impuesto a la gasolina es un método mucho más económico de cobrar a las personas aproximadamente en proporción a su uso de las carreteras. No obstante, con este método el pago particular no puede identificarse estrechamente con el uso particular. Por consiguiente, es poco factible contar con empresas privadas que presten el servicio y cobren el cargo sin establecer un extenso monopolio privado.

Estas consideraciones no se aplican a las autopistas de peaje de larga distancia con alta densidad de tráfico y acceso limitado. Para éstas, los costes de recolección son pequeños y en muchos casos ahora son de pago, y a menudo existen numerosas alternativas, por lo que no hay ningún problema serio de monopolio. Por tanto, hay muchas razones por las que deben ser de propiedad y operación privadas. Si obedece a este tipo de propiedad y operatividad, la empresa que maneja la carretera debe recibir los impuestos a la gasolina pagados a cuenta de estos viajes.

Los parques son un ejemplo interesante porque ilustran la diferencia entre casos que pueden y casos que no pueden justificarse por los efectos de vecindad, y porque a primera vista casi todo el mundo contempla obviamente el modelo de los parques nacionales como una función válida del Estado. Sin embargo, los efectos de vecindad que pueden justificar un parque de la ciudad no justifican un parque nacional, como el de Yellowstone o el del Gran Cañón. ¿Cuál es la diferencia fundamental entre los dos? Para el parque de la ciudad es muy difícil identificar a las personas que se benefician de él y cobrarles por los beneficios que reciben. Si hay un parque en medio de la ciudad, las casas de alrededor se benefician del espacio abierto, y las personas que caminan por él también se benefician. Mantener cobradores de peaje en las puertas o imponer cargos anuales por

cada ventana con vistas al parque sería muy caro y difícil. Por su parte, las entradas a un parque nacional como Yellowstone son pocas; la mayoría de las personas que lo visitan se quedan por un período considerable y es perfectamente factible instalar puertas de peaje y cobrar la entrada. De hecho, esto ya se hace, aunque los cargos no cubren todos los costes. Si el público quiere este tipo de actividad tanto como para pagarla, las empresas privadas tienen incentivos para proporcionar tales parques. Y, por supuesto, hay muchas empresas privadas de esta naturaleza ya existentes. No puedo evocar efectos de vecindad o efectos importantes de monopolio que justificarían la actividad estatal en esta área.

Consideraciones como las que he tratado bajo el concepto de efectos de vecindad se han utilizado para racionalizar casi todas las intervenciones concebibles. Pese a ello, en muchos casos esta racionalización es un alegato especial en lugar de una solicitud legítima del concepto de efectos de vecindad. Los efectos de vecindad son limitantes en ambos sentidos. Pueden ser un motivo para limitar las actividades del Estado, así como para expandirlas. Los efectos de vecindad impiden el intercambio voluntario porque es difícil identificar los efectos sobre terceros y medir su magnitud, pero esta dificultad también está presente en la actividad estatal. Es difícil saber cuándo los efectos de vecindad son lo suficientemente grandes para justificar costes particulares para superarlos y aún es más difícil distribuir los costes de manera adecuada. En consecuencia, cuando el Estado se involucra en actividades para superar los efectos de vecindad, en parte introduce un conjunto de efectos de vecindad al no cobrar o no compensar a las personas adecuadamente. Si el original o los nuevos efectos de vecindad son más graves, es un hecho que sólo puede ser juzgado en cada caso individual e, incluso así, sólo de forma muy aproximada. Además, el uso en sí mismo del Estado para superar los efectos de vecindad tiene un efecto de vecindad que no está relacionado con la acción del Estado en el caso particular. Por las razones expuestas en el primer capítulo, cada acto de

intervención del Estado limita directamente el espacio de libertad individual y amenaza indirectamente la preservación de la libertad.

Nuestros principios no ofrecen una línea estricta y rápida sobre la medida en que es apropiado utilizar al Estado para lograr conjuntamente lo que es difícil o imposible lograr a través del estricto intercambio voluntario. En cada caso particular de propuesta de intervención debemos elaborar un balance general, enumerando por separado las ventajas y las desventajas. Nuestros principios nos dicen qué elementos poner a un lado y qué elementos poner al otro y aportan alguna base para asignar importancia a los diferentes elementos. Sobre todo, debemos incluir en el pasivo de cualquier intervención estatal propuesta sus efectos de vecindad que amenacen la libertad, y darles un peso considerable. El peso que se dé a este o a otros elementos depende de las circunstancias. Si, por ejemplo, la intervención del Estado existente es menor, le daremos un peso menor a los efectos negativos de la intervención pública adicional. Ésta es una razón importante por la que muchos viejos liberales, como Henry Simons, que escribieron en un momento en que el Estado era pequeño según los estándares actuales estaban dispuestos a aceptar que el Estado asumiera actividades que los liberales de hoy no aceptarían dado que se ha vuelto tan desmedido.

La acción estatal fundamentada en el paternalismo

La libertad es un objetivo sostenible sólo para las personas responsables. No creemos en la libertad de los locos ni de los niños. La necesidad de trazar una línea divisoria entre los individuos responsables y aquellos que no lo son es ineludible, pero significa que hay una ambigüedad esencial en nuestro objetivo último de la libertad. Para aquellos a quienes designamos como no responsables, el paternalismo es inevitable.

El caso más claro, quizá, es el de los locos. No estamos dispuestos ni a permitirles la libertad ni a fusilarlos. Sería bueno que pudiéramos confiar en las actividades voluntarias de los individuos para dar un techo y cuidado a los locos. Pero creo que no podemos descartar la posibilidad de que tales actividades caritativas serán inadecuadas, aunque sólo sea por el efecto de vecindad implícito en el hecho de que yo me beneficie si otro hombre contribuye al cuidado de los locos. Por esta razón, es posible que estemos dispuestos a organizar su atención a través del Estado.

Los niños suelen ofrecer un caso de estudio más difícil. La unidad operativa última en nuestra sociedad es la familia, no el individuo. Sin embargo, en gran medida, la aceptación de la familia como unidad operativa se basa más en la conveniencia que en los principios. Creemos que en general los padres son quienes están mejor capacitados para proteger a sus hijos y proporcionarles su desarrollo como individuos responsables para quienes la libertad es apropiada. Pero no creemos en la libertad de que los padres hagan lo que quieran con otras personas. Los niños son el embrión de individuos responsables, y un creyente en la libertad cree en la protección de sus derechos últimos.

Para decir esto de una forma diferente y que puede parecer más insensible, los niños son al mismo tiempo bienes de consumo y miembros potencialmente responsables de la sociedad. La libertad de los individuos de utilizar sus recursos económicos como quieran incluye la libertad de usarlos para tener hijos, para comprar, por así decirlo, los servicios de la infancia como forma particular de consumo. Pero una vez que se ejerce esta elección, los niños tienen un valor en sí mismos y tienen una libertad propia que no es simplemente una extensión de la libertad de los padres.

De muchas formas, para un liberal, el terreno más problemático para la actividad estatal es el paternalista, ya que involucra la aceptación de un principio —que unos decidirán por otros— que encuentra objetable en la mayoría de sus aplicaciones y que con razón considera como un sello

distintivo de sus principales oponentes intelectuales: los defensores del colectivismo en una u otra de sus modalidades, ya sea el comunismo, el socialismo o el estado de bienestar. Sin embargo, no sirve de nada pretender que los problemas son más simples de lo que en realidad son. No se puede evitar la necesidad de cierta medida de paternalismo. Como escribió Dicey en 1914 en referencia a una ley para la protección de deficientes mentales: «La Ley de Deficiencia Mental es el primer paso de un camino que ningún hombre en su sano juicio puede declinar, pero que si se persigue demasiado traerá a los hombres de Estado dificultades difíciles de superar sin una interferencia considerable de la libertad individual».¹ No existe una fórmula que nos diga dónde parar. Debemos confiar en nuestro juicio falible y, una vez que lleguemos a un juicio, en nuestra capacidad para persuadir a nuestros semejantes de que es apropiado, o en la capacidad de ellos para persuadirnos de modificar nuestros puntos de vista. Aquí, como en cualquier otro lugar, debemos poner nuestra fe en un consenso alcanzado por hombres imperfectos y con prejuicios a través de la discusión libre y el ensayo y error.

Conclusión

Un Estado que mantuviera la ley y el orden, definiera derechos de propiedad, sirviera como un medio por el cual podríamos modificar los derechos de propiedad y otras reglas del juego económico, resolviera disputas sobre la interpretación de las reglas, hiciera cumplir los contratos, promoviera la competencia, proporcionara un marco monetario, participara en actividades para contrarrestar los monopolios técnicos y superar los efectos de vecindad que justificaran la intervención del Estado, y complementara la caridad privada y la acción de la familia en la protección de aquellos irresponsables, ya sean locos o niños..., claramente, un Estado

así tendría importantes funciones que desempeñar. El liberal consecuente no es un anarquista.

Sin embargo, también es cierto que tal Estado debería tener funciones limitadas y se abstendría de una serie de actividades que ahora en Estados Unidos llevan a cabo el gobierno federal y los gobiernos estatales y en otros países occidentales sus homólogos. Los capítulos siguientes tratarán con cierto detalle algunas de estas actividades y otras que ya se han analizado, pero para dar un sentido de la proporción del papel que un liberal asignaría al Estado, para cerrar este capítulo podría ser de utilidad simplemente enumerar algunas actividades que en la actualidad realiza el gobierno de Estados Unidos y que en mi opinión no pueden justificarse válidamente atendiendo a los principios descritos antes:

1. Programas para sostener precios paritarios en la agricultura.
2. Aranceles a las importaciones o restricciones a las exportaciones, como las cuotas de importación de petróleo, las cuotas de azúcar, etc.
3. Control estatal de la producción; por ejemplo, a través de los programas de granjas o mediante las regulaciones de petróleo, tal como hace la Comisión de Ferrocarriles de Texas.
4. Control de alquileres, como todavía se practica en Nueva York, o más controles generales de precios y salarios, como los que se impusieron durante y justo después de la Segunda Guerra Mundial.
5. Salario mínimo legal, o precios máximos legales, como el máximo legal de cero en la tasa de interés que puede ser pagado en depósitos a la vista por los bancos comerciales, o las tarifas máximas fijas que se pueden pagar en ahorros y depósitos a plazo fijo.
6. Regulación detallada de industrias, como la regulación de transporte por parte de la Comisión Interestatal de Comercio. Al principio esto

tenía alguna justificación sobre bases técnicas de monopolio cuando fue introducido para los ferrocarriles; ahora no tiene ninguna

justificación para ningún medio de transporte. Otro ejemplo es la regulación detallada de la banca.

7. Un ejemplo similar, pero que merece una mención especial debido a su censura implícita y a la violación de la libertad de expresión, es el control de la radio y la televisión por parte de la Comisión de Comunicaciones Federales.
8. Presentar programas de seguridad social, en especial para la vejez y programas de jubilación, que en realidad obligan a las personas *a)* a gastar una fracción especificada de sus ingresos en la compra de la renta anual de su jubilación, *b)* comprar esta renta anual a una empresa pública.
9. Disposiciones en varias ciudades y estados sobre licencias que restringen empresas u ocupaciones o profesiones particulares a personas que tienen una licencia, cuando la licencia es mayor que un recibo de un impuesto que puede pagar cualquier persona que desee ejercer la actividad.
10. Las denominadas «viviendas públicas» y la gran cantidad de programas de subvenciones dirigidos a fomentar la construcción residencial como FHA (Federal Housing Authority) y garantías de hipotecas de VA (Veterans Affairs) y similares.
11. El reclutamiento para el servicio militar obligatorio en tiempo de paz. El acuerdo de libre mercado apropiado es el voluntariado en las fuerzas armadas; es decir, contratar hombres para servir. No hay justificación para no pagar el precio que sea necesario para atraer el número requerido de hombres. Los arreglos actuales son poco equitativos y arbitrarios, interfieren gravemente en la libertad de los jóvenes para moldear sus vidas y es probable que sean incluso más costosos que la alternativa de mercado. (Un problema diferente es el

entrenamiento militar universal para proporcionar una reserva para tiempos de guerra, y puede estar justificado por motivos liberales.)

12. Parques nacionales, como se señaló antes.
13. La prohibición legal de llevar correo con fines de lucro.
14. Autopistas de peaje de propiedad y explotación públicas, como se indicó antes.

Esta lista está lejos de ser completa.

3 El control monetario

En las recientes décadas, el «pleno empleo» y el «crecimiento económico» se han convertido en las principales excusas para ampliar el alcance de intervención estatal en asuntos económicos. Se dice que la economía de libre empresa es intrínsecamente inestable. Dejada a sí misma producirá ciclos recurrentes de auge y caída. Por tanto, el Estado debe intervenir para mantener las cosas en equilibrio. Estos argumentos fueron particularmente potentes durante y después de la Gran Depresión de la década de 1930, y fueron un elemento importante que en este país dio lugar al *New Deal*, y en otros a extensiones comparables de intervención estatal. Más recientemente, el «crecimiento económico» se ha convertido en la proclama más habitual. Se argumenta que el Estado debe velar por que la economía se expanda para proporcionar los medios para la guerra fría y demostrar a las naciones no comprometidas del mundo que una democracia puede crecer con mayor rapidez que un Estado comunista.

Estos argumentos son completamente engañosos. El hecho es que la Gran Depresión, como la mayoría de los otros períodos de alto desempleo, fue producida por la mala gestión del Estado en lugar de por cualquier inestabilidad inherente a la economía privada. La responsabilidad de la política monetaria se asignó a una agencia pública establecida —el Sistema de la Reserva Federal—, que en 1930 y 1931 ejerció esta responsabilidad de manera tan inepta como para convertir en una catástrofe lo que habría sido una contracción moderada (véase análisis adicional, a continuación). De

forma similar, en Estados Unidos, hoy las medidas estatales constituyen los principales impedimentos al crecimiento económico. Las tarifas y otras restricciones al comercio internacional, las elevadas cargas fiscales, la estructura tributaria compleja e inequitativa, las comisiones reguladoras, la fijación por parte del Estado de precios y salarios y otra serie de medidas dan a las personas un incentivo para hacer un desvío y mal uso de los recursos y distorsionan la inversión de nuevos ahorros. Tanto para la estabilidad económica como para el crecimiento, lo que necesitamos urgentemente es una reducción de la intervención estatal, no un aumento.

Tal reducción aún dejaría una función importante para el Estado en estas áreas. Es deseable que usemos el Estado para proporcionar un marco monetario estable para una economía libre —es parte de la función de brindar un marco legal estable—. También es deseable que usemos el Estado para proporcionar un marco legal y económico que si se hace de acuerdo con sus valores, permita a las personas producir crecimiento en la economía.

Las principales áreas de la política pública que son relevantes para la estabilidad económica son la política monetaria y la política fiscal o presupuestaria. En este capítulo se analiza la política monetaria interna; en el siguiente, los acuerdos monetarios internacionales, y en el capítulo 5, la política fiscal o presupuestaria.

Nuestra tarea en este capítulo y en el siguiente es dirigir un rumbo entre dos puntos de vista, ninguno de los cuales es aceptable, aunque ambos tienen sus atractivos. El Escila es la creencia de que un patrón oro puramente automático es factible y deseable, y que podría resolver todos los problemas para fomentar la cooperación económica entre individuos y naciones en un ambiente estable. La Caribdis es la creencia de que la necesidad de adaptarse a circunstancias imprevistas requiere la asignación de un poder amplio y discrecional a un grupo de técnicos, reunidos en un banco central «independiente» o en algún organismo burocrático. Ninguna

de las dos ha demostrado en el pasado ser una solución satisfactoria, y tampoco es probable que lo sea en el futuro.

Un liberal teme fundamentalmente al poder concentrado. Su objetivo es preservar el máximo grado de libertad para cada individuo por separado e impedir que esta libertad interfiera en la libertad de otros hombres. Considera que este objetivo requiere que el poder esté disperso. Ve con recelo la asignación al Estado de cualquier función que pueda desempeñarse a través del mercado, tanto porque sustituye la coerción por la cooperación voluntaria en el área en cuestión como porque dando al Estado un papel más importante amenaza la libertad en otras áreas.

La necesidad de dispersar el poder plantea un problema particularmente difícil en el área del dinero. Hay un acuerdo generalizado en que el Estado debe tener alguna responsabilidad en asuntos de materia monetaria. También existe un reconocimiento generalizado de que el control del dinero puede ser una potente herramienta para controlar y dar forma a la economía. Su potencia se pone en evidencia en el famoso dicho de Lenin de que la forma más eficaz de destruir una sociedad es destruir su dinero. Se ejemplifica de una manera más ordinaria por la medida en que el control del dinero ha permitido a los soberanos, desde tiempos inmemoriales, exigir fuertes impuestos a la población en general, muy a menudo sin el acuerdo explícito de la legislatura cuando ha habido una. Esto ha sido cierto desde los primeros tiempos, cuando los monarcas recortaron monedas y adoptaron expedientes similares a los de ahora con nuestras técnicas modernas más sofisticadas para poner en marcha la máquina de imprimir billetes o simplemente alterar las anotaciones en los libros. El problema es establecer arreglos institucionales que permitan al Estado ejercer la responsabilidad del dinero, pero al mismo tiempo limitar el poder otorgado al Estado y

evitar que este poder se utilice de formas que tenderán a debilitar en lugar de fortalecer a una sociedad libre.

Un patrón mercancía

Históricamente, lo que ha evolucionado con mayor frecuencia en muchos lugares diferentes y en el transcurso de los siglos es un patrón mercancía; es decir, el uso como dinero de algunos productos básicos como oro o plata, latón o estaño, cigarrillos o coñac, o varios otros productos. Si el dinero consistiera enteramente en una mercancía física de este tipo, no habría, en principio, necesidad en absoluto de control por parte del Estado. La cantidad de dinero en la sociedad dependería del coste de producir la mercancía monetaria en lugar de otras cosas. Los cambios en la cantidad de dinero dependerían de los cambios en las condiciones técnicas de producción de la mercancía monetaria y de los cambios en la demanda de dinero. Éste es un ideal que anima a muchos a creer en un patrón oro automático.

Los patrones mercancía reales se han desviado mucho de este modelo simple que no requiere intervención estatal. Históricamente, un patrón mercancía —como un patrón oro o un patrón plata— se ha visto acompañado por el desarrollo de dinero fiduciario de un tipo u otro, aparentemente convertible en la mercancía monetaria en términos fijos. Hubo una muy buena razón para este desarrollo. Desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, el defecto fundamental de un patrón mercancía es que requiere el uso de recursos reales para agregar a la reserva de dinero. La gente debe trabajar duro para extraer oro del suelo en Sudáfrica —y volver a enterrarlo en Fort Knox o algún lugar similar—. La necesidad de utilizar recursos reales para el funcionamiento de un patrón mercancía establece un fuerte incentivo para que las personas encuentren formas de lograr el mismo resultado sin emplear estos recursos. Si la gente acepta

como pago dinero de papel en el que está impreso «Prometo pagar x unidades del patrón mercancía», estos trozos de papel pueden cumplir la misma función que las piezas físicas de oro o plata, y para producirlos se requieren muchos menos recursos. Este punto, que he debatido con más detalle en otro libro, ¹ me parece la dificultad fundamental para un patrón mercancía.

Si fuera factible, un patrón mercancía automático podría proporcionar una excelente solución al dilema del liberal: un marco monetario sin el peligro del ejercicio irresponsable de poderes monetarios. Si, por ejemplo, hubiese un patrón oro cabal y completo, en el que el ciento por ciento del dinero de un país consistiera literalmente en oro y estuviera ampliamente respaldado por el público en general, imbuido de la mitología de un patrón

oro y dispuesto a creer que es inmoral e impropio que el Estado interfiera en su funcionamiento, esto proporcionaría una garantía contra la manipulación estatal de la moneda y contra la acción monetaria irresponsable. Bajo tal patrón, cualquier poder monetario del Estado sería de un alcance mucho menor. Pero como se acaba de señalar, un sistema automático de este tipo nunca resultó históricamente factible. Siempre ha tendido a desarrollarse en la dirección de un sistema mixto que además del bien monetario, contiene elementos fiduciarios como billetes de banco y depósitos, o billetes del Estado. Y una vez que los elementos fiduciarios han sido introducidos, ha resultado difícil evitar el control estatal sobre ellos, incluso cuando en su origen fueron emitidos por individuos privados. El motivo es básicamente la dificultad de prevenir la falsificación o su equivalente económico. El dinero fiduciario es un contrato para pagar dinero patrón. Sucede que tiende a existir un largo intervalo entre la creación de tal contrato y su ejecución. Esto aumenta la dificultad de hacer cumplir el contrato y, por tanto, también la tentación de emitir contratos fraudulentos. Además, una vez que los elementos fiduciarios hayan sido introducidos, la tentación del propio Estado de emitir el dinero fiduciario es

casi irresistible. Por consiguiente, en la práctica, el patrón mercancía ha tendido a convertirse en patrones mixtos que implican una amplia intervención del Estado.

Cabe señalar que a pesar de la gran cantidad de argumentos por parte de mucha gente a favor del patrón oro, hoy casi nadie, literalmente, desea un patrón oro completo y cabal. Aquellas personas que dicen que quieren un patrón oro están casi invariablemente hablando del tipo de patrón actual o del tipo de patrón que se mantuvo en la década de 1930: un patrón oro gestionado por un banco central u otra oficina del Estado, que tiene una pequeña cantidad de oro como «respaldo» —para usar ese engañoso término— por dinero fiduciario. Algunos han ido tan lejos como para favorecer el tipo de patrón mantenido en la década de 1920, en el que había una circulación literal de oro o certificados de oro como moneda en mano —un patrón de moneda de oro—, pero hasta ellos favorecen la coexistencia con oro de moneda fiduciaria oficial más depósitos emitidos por bancos con reservas fraccionarias en oro o moneda fiduciaria. Incluso durante los llamados grandes días del patrón oro en el siglo XIX, cuando el Banco de Inglaterra estaba supuestamente manejando hábilmente el patrón oro, el sistema monetario estaba lejos de ser un patrón oro completamente automático. También entonces era un patrón altamente administrado. Y por cierto, ahora la situación es más extrema como resultado de la adopción, país tras país, de la opinión de que el Estado tiene la responsabilidad de crear «pleno empleo».

Mi conclusión es que para el problema de establecer acuerdos monetarios para una sociedad libre, un patrón mercancía automático no es una solución factible ni deseable. No es deseable porque implicaría un gran costo en forma de recursos utilizados para producir la mercancía monetaria. No es factible porque la mitología y las creencias requeridas para hacerlo efectivo no existen.

No sólo la evidencia histórica general referida sostiene esta conclusión, sino también la experiencia específica de Estados Unidos. A partir de 1879, cuando se reanudó el pago en oro después de la guerra de Secesión, hasta 1913, Estados Unidos tenía un patrón oro. Aunque más cerca de un patrón oro completamente automático que cualquier cosa que hayamos tenido desde el fin de la Primera Guerra Mundial, estaba todavía lejos de ser un patrón oro al cien por cien. Hubo emisiones públicas de papel moneda y los bancos privados emitieron la mayor parte del efectivo circulante del país en forma de depósitos; los bancos estaban estrechamente regulados en sus operaciones por agencias estatales —bancos nacionales por el interventor de moneda, bancos estatales de las autoridades bancarias estatales—. Ya fuera en poder de la Tesorería, de bancos o directamente de particulares como monedas o certificados de oro, el oro representaba entre el 10 y el 20 por ciento de la reserva de dinero, el porcentaje exacto varía de un año a otro. El restante, que iba desde el 80 al 90 por ciento, consistía en plata, moneda fiduciaria y depósitos bancarios no igualados con reservas de oro.

En retrospectiva, puede parecernos que el sistema funcionaba razonablemente bien. Para los estadounidenses de la época, es evidente que no fue así. La agitación por la plata en la década de 1880, que culminó con el «Discurso de la Cruz de oro» de Bryan, que marcó la pauta para las elecciones de 1896, fue un signo de insatisfacción. A su vez, la agitación fue en gran parte responsable de los años profundamente deprimidos a principios de 1890. La agitación llevó a temores generalizados de que en Estados Unidos se disparase el oro y que, por tanto, el dólar perdiera valor como divisa. Esto supuso una fuga del dólar y una salida de capital que forzó la deflación en el país.

Las sucesivas crisis financieras de 1873, 1884, 1890 y 1893 produjeron una demanda generalizada de reforma bancaria por parte de la comunidad empresarial y bancaria. Finalmente, el pánico de 1907, que supuso la negativa concertada de los bancos a convertir los depósitos en moneda a la

carta, cristalizó el sentimiento de insatisfacción con el sistema financiero en una demanda urgente de acción del Estado. El Congreso estableció la Comisión Monetaria Nacional, y sus recomendaciones, informadas en 1910, se plasmaron en la Ley de la Reserva Federal aprobada en 1913. En este sentido, las reformas de la Ley de la Reserva Federal tuvieron el respaldo de cada sector de la comunidad, desde las clases trabajadoras hasta los banqueros, y de ambos partidos políticos. El presidente de la Comisión Monetaria Nacional fue un republicano, Nelson W. Aldrich; el principal senador responsable de la Ley de la Reserva Federal fue un demócrata, Carter W. Glass.

El cambio en los acuerdos monetarios introducido por la Ley de la Reserva Federal resultó en la práctica mucho más drástico de lo que pretendían sus autores o sus partidarios. En el momento en que la ley fue aprobada, un supremo patrón oro reinaba en todo el mundo —no un patrón oro completamente automático, sino algo mucho más cerca de ese ideal que cualquier cosa que hayamos experimentado desde entonces—. Se dio por sentado que continuaría haciéndolo y así limitaría estrechamente los poderes del Sistema de la Reserva Federal. Tan pronto como se aprobó la ley, estalló la Primera Guerra Mundial. Hubo un abandono a gran escala del patrón oro. Al final de la guerra, el Sistema de la Reserva ya no era un complemento menor del patrón oro diseñado para asegurar la convertibilidad de una forma de dinero en otras y para regular y supervisar a los bancos. Se había convertido en una autoridad discrecional con poder para determinar la cantidad de dinero que circulaba en Estados Unidos y para afectar a las condiciones financieras internacionales en todo el mundo.

Una autoridad monetaria discrecional

El establecimiento del Sistema de la Reserva Federal fue el cambio más notable en las instituciones monetarias de Estados Unidos desde, por lo

menos, la Ley Bancaria Nacional de la guerra de Secesión. Por primera vez desde la expiración en 1836 de la carta del Segundo Banco de Estados Unidos, se estableció un organismo oficial separado encargado de la responsabilidad explícita de las condiciones monetarias y supuestamente revestido con el poder adecuado para lograr estabilidad monetaria o, al menos, para evitar una inestabilidad pronunciada. Por tanto, es instructivo comparar en conjunto la experiencia antes y después de su establecimiento, digamos, justo después de la guerra de Secesión hasta 1914 y desde 1914 hasta la fecha, por tomar dos períodos de similar duración.

El segundo período fue claramente el de mayor inestabilidad económica, ya sea que la inestabilidad se mida por las fluctuaciones en la reserva de dinero o por los precios o la producción. En parte, el aumento de la inestabilidad durante el segundo período refleja el efecto de dos guerras mundiales, que habrían supuesto una fuente de inestabilidad independientemente de cuál fuera nuestro sistema monetario. Pero incluso si omitimos la guerra y los inmediatos años de posguerra y consideramos sólo los tiempos de paz, desde, digamos, 1920 hasta 1939, y desde 1947 hasta la fecha, el resultado es el mismo. La reserva de dinero, los precios y la producción fueron decididamente más inestables después del establecimiento del Sistema de la Reserva que antes. El período de inestabilidad más impresionante en la producción fue, por supuesto, el período entre las dos guerras, que incluye las fuertes contracciones de 1920-1921, 1929-1933 y 1937-1938. Ningún otro período de veinte años en la historia estadounidense contiene hasta tres contracciones tan pronunciadas.

Por supuesto, esta cruda comparación no puede probar que el Sistema de la Reserva Federal falló a la hora de contribuir a la estabilidad monetaria. Quizá los problemas que tuvo que manejar el sistema fueron más graves que los que incidieron en la estructura monetaria anterior. Tal vez bajo los acuerdos anteriores esos problemas hubieran producido un mayor grado de inestabilidad monetaria. Pero la cruda comparación debería hacer que el

lector hiciera una pausa antes de dar por sentado, como se hace tan a menudo, que una agencia establecida desde hace tanto tiempo, tan poderosa, tan omnipresente como el Sistema de la Reserva Federal, está realizando una función necesaria y deseable y está contribuyendo al logro del objetivo para el cual fue fundada.

Sobre la base de un extenso estudio de la evidencia histórica, yo mismo estoy convencido de que la diferencia en la estabilidad económica revelada por la cruda comparación es de hecho atribuible a la diferencia en las instituciones monetarias. Esta evidencia me persuade de que al menos un tercio del aumento de precios durante y justo después de la Primera Guerra Mundial es atribuible al establecimiento del Sistema de la Reserva Federal, y no habría ocurrido si se hubiera mantenido el sistema bancario anterior, y de que la gravedad de cada una de las principales contracciones —1920-1921, 1929-1933 y 1937-1938— es directamente atribuible a actos de comisión y omisión por parte de las autoridades de la Reserva, y no habría ocurrido bajo el anterior régimen monetario y sus acuerdos bancarios. Bien pudo haber habido recesiones en estas u otras ocasiones, pero es muy poco probable que se hubieran convertido en una contracción importante.

Obviamente no puedo presentar aquí las pruebas.² Sin embargo, en vista de la importancia que tuvo la Gran Depresión de 1929-1933 a la hora de formar —o, diría yo, deformar— actitudes generales hacia el papel del Estado en los asuntos económicos, puede ser necesario indicar con más detalle para este episodio el tipo de interpretación sugerido por la evidencia.

Debido a su carácter espectacular, la caída del mercado de valores en octubre de 1929, que puso fin al mercado alcista de 1928 y 1929, se considera a menudo como el comienzo y la principal causa de la Gran Depresión. Ninguno es correcto. El pico de negocio se alcanzó a mediados de 1929, algunos meses antes del crac. El pico bien pudo haber llegado tan temprano como lo hizo en parte como resultado de condiciones monetarias relativamente ajustadas impuestas por el Sistema de la Reserva Federal en

un intento de frenar la «especulación» —de esta manera indirecta, el mercado de valores puede haber tenido un papel en el origen de la contracción—. A su vez, el desplome del mercado de valores sin duda tuvo algunos efectos indirectos en la confianza empresarial y en la disposición de los individuos a gastar, lo que ejerció una influencia deprimente en el curso de los negocios. Pero estos efectos no pudieron haber producido por ellos mismos un colapso de la actividad económica. A lo sumo, habrían hecho la contracción algo más larga y más grave que las recesiones leves habituales que han marcado el crecimiento económico estadounidense a lo largo de nuestra historia; no lo habrían convertido en la catástrofe que fue.

Durante el primer año, la contracción no mostró ninguna de esas características especiales que dominarían su curso posterior. El declive económico fue más grave que durante el primer año de la mayoría de las contracciones, es posible que en respuesta al colapso del mercado de valores más las inusualmente ajustadas condiciones monetarias que se habían mantenido desde mediados de 1928. Pero cualitativamente no mostró diferentes características, ni signos de degenerar en una mayor catástrofe. Excepto en un razonamiento ingenuo *post hoc ergo propter hoc*, no hay nada en la situación económica tal como estaba, digamos, en septiembre u octubre de 1930 que hiciera que el continuo y drástico declive de los años siguientes fuera inevitable o incluso muy probable. En retrospectiva, está claro que el Sistema de la Reserva ya debería haberse comportado de manera diferente a como lo hizo, que no debería haber permitido que la cantidad de dinero disminuyera en casi un 3 por ciento entre agosto de 1929 y octubre de 1930, una disminución mayor que durante todas las contracciones previas, excepto las más graves. Aunque esto fuera un error, tal vez fue excusable, y ciertamente no crítico.

El carácter de la contracción cambió de manera drástica en noviembre de 1930, cuando una serie de quiebras bancarias dio lugar a retiradas masivas de los bancos; es decir, a intentos de los depositantes de convertir depósitos

en efectivo. El contagio se extendió de una parte del país a otra, y llegó al clímax con el cierre del Banco de Estados Unidos el 2 de diciembre de 1930. El fracaso fue crítico no sólo porque el banco era uno de los más grande del país, con más de 200 millones de dólares en depósitos, sino también porque aunque era un banco comercial ordinario, su nombre había llevado a muchos, tanto en casa como en el extranjero, a considerarlo de alguna manera un banco oficial.

Antes de octubre de 1930 no había señales de una crisis de liquidez ni de pérdida de confianza en los bancos. A partir de ese momento, la economía estaba plagada de crisis de liquidez recurrentes. Una ola de quiebras bancarias se reduciría un tiempo y luego se iniciaría de nuevo, ya que unos pocos fracasos espectaculares u otros acontecimientos produjeron una nueva pérdida de confianza en el sistema bancario y una nueva serie de retiradas masivas de depósitos. Éstas eran importantes no sólo —ni siquiera principalmente— debido a las quiebras de los bancos, sino también a su efecto sobre la reserva monetaria.

En un sistema bancario de reserva fraccionaria como el nuestro, un banco, por supuesto, no tiene un dólar de moneda (o su equivalente) por cada dólar de depósitos. Por eso *depósitos* es un término tan engañoso. Cuando se deposita en un banco un dólar en efectivo, el banco puede agregar quince o veinte centavos a su efectivo; el resto lo prestará por otra ventana. A su vez, el prestatario puede volver a depositarlo, en el mismo banco o en otro, y se repite el proceso. El resultado es que por cada dólar de efectivo que poseen los bancos, poseen varios dólares en depósitos. La reserva total de dinero —efectivo más depósitos— para una determinada cantidad de efectivo es, por tanto, mayor cuanto mayor sea la fracción de su dinero que el público esté dispuesto a mantener como depósitos. Por consiguiente, cualquier intento generalizado por parte de los depositantes de «obtener su dinero» significaría una disminución en el total de la cantidad de dinero, a menos que haya alguna forma de crear efectivo y alguna

manera de que los bancos lo obtengan. De lo contrario, al tratar de satisfacer a sus depositantes, el banco presionará a otros bancos al exigir el pago de préstamos, vendiendo inversiones o retirando sus depósitos, y estos otros bancos, a su vez, presionarán a otros. Si se permite que continúe el círculo vicioso, crece sobre sí mismo ante el intento de los bancos de manipular los precios de los valores, vuelve insolventes a los bancos que de otro modo habrían sido completamente sólidos, sacude la confianza de los depositantes y hace que comience el ciclo de nuevo.

Éste era precisamente el tipo de situación que había llevado al pánico al sistema bancario previo a la Reserva Federal, y a una suspensión concertada de la convertibilidad de los depósitos en moneda como ocurrió en 1907. Tal suspensión fue un paso drástico y durante un tiempo empeoró las cosas.

Pero también fue una medida terapéutica. Al prevenir la propagación del contagio, cortó el círculo vicioso impidiendo que el fracaso de unos pocos bancos ejerciera presión sobre otros bancos y condujese a la quiebra de bancos sólidos. En unas pocas semanas o meses, cuando la situación se hubiera estabilizado, se podría levantar la suspensión y la recuperación comenzaría sin contracción monetaria.

Como hemos visto, una de las principales razones para establecer el Sistema de la Reserva Federal era hacer frente a tal situación. Se le dio el poder de crear más efectivo si surgiera una demanda generalizada de moneda en lugar de depósitos, y se le dieron los medios para poner el efectivo a disposición de los bancos bajo la seguridad de los activos del banco. De esta manera, se esperaba que se pudiera evitar cualquier amenaza de pánico, que no hubiera necesidad de suspender la convertibilidad de los depósitos en moneda y que los efectos deprimentes de las crisis monetarias se pudieran evitar por completo.

La primera necesidad de estos poderes y, por tanto, la primera prueba de su eficacia llegaron en noviembre y diciembre de 1930 como resultado de la cadena de cierres de bancos ya descrita. El Sistema de la Reserva falló

miserablemente la prueba. Hizo poco o nada para proporcionar liquidez al sistema bancario, con respecto a los cierres de bancos no se contempló una acción especial. Sin embargo, vale la pena hacer énfasis en que el fallo del sistema fue un fallo de voluntad, no de poder. En esta ocasión, como en las posteriores que han sucedido, el sistema tenía un amplio poder para proporcionar a los bancos el efectivo que exigían sus depositantes. Si esto se hubiera hecho, los cierres bancarios se habrían truncado y la debacle de la política monetaria habría sido evitada.

La ola inicial de quiebras bancarias se calmó y a principios de 1931 había señales de que volvía la confianza. El Sistema de la Reserva aprovechó la oportunidad para reducir su propio crédito pendiente —es decir, compensó la expansión natural de fuerzas mediante la participación en una acción deflacionaria leve—. Aun así, hubo claros signos de mejora no solo en el sector monetario sino también en otras actividades económicas. Si se examinan sin referencia a lo que vino después, las cifras de los cuatro o cinco primeros meses de 1931 tienen todas las características del final de un ciclo y el comienzo del crecimiento.

Sin embargo, el crecimiento tentativo fue de corta duración. Nuevos fallos bancarios iniciaron otra serie de retiradas masivas y otra vez pusieron en marcha un renovado declive de la reserva monetaria. De nuevo, el Sistema de la Reserva se quedó de brazos cruzados. Ante una liquidación sin precedentes del sistema bancario comercial, los libros del «prestamista de último recurso» muestran una disminución de la cantidad de crédito que puso a disposición de sus bancos.

En septiembre de 1931, Gran Bretaña abandonó el patrón oro. Este acto fue precedido y seguido por retiradas de oro de Estados Unidos. Aunque en los dos años anteriores, el oro había estado fluyendo hacia Estados Unidos, y la reserva de oro estadounidense y el coeficiente de reserva de oro de la Reserva Federal estaban en su punto más alto, el Sistema de la Reserva reaccionó enérgicamente y con prontitud ante el drenaje externo, como no

lo había hecho ante el drenaje de dinero interno anterior. Lo hizo de tal forma que sin duda intensificaría las dificultades financieras internas. Después de más de dos años de fuerte contracción económica, el sistema elevó la tasa de descuento —la tasa de interés a la que estaba dispuesto a prestar a los bancos miembros— de forma más pronunciada que en cualquier período tan breve en toda su historia. La medida detuvo la fuga de oro. También fue acompañada por un aumento espectacular de las quiebras bancarias y cierres de bancos. En los seis meses que transcurrieron entre agosto de 1931 y enero de 1932, aproximadamente uno de cada diez bancos existentes suspendió sus operaciones, y los depósitos totales en los bancos comerciales se redujeron en un 15 por ciento.

Una reversión temporal de esta política en 1932, que comportó la compra de mil millones de dólares en bonos del Estado, desaceleró la tasa de disminución. Si esta medida se hubiera tomado en 1931, casi seguramente habría sido suficiente para prevenir la debacle que acabamos de describir. En 1932, ya era demasiado tarde para ser más que un paliativo, y cuando el sistema recayó en la pasividad, la mejora temporal fue seguida de un nuevo colapso que terminó en la fiesta bancaria de 1933 —cuando oficialmente todos los bancos de Estados Unidos cerraron más de una semana—. Un sistema establecido en gran medida para evitar una suspensión temporal de la convertibilidad de los depósitos en moneda —una medida que anteriormente había impedido la quiebra de bancos—, primero dejó que casi un tercio de los bancos del país dejara de existir y luego acogió con beneplácito una suspensión de convertibilidad que era incomparablemente más radical y dura que cualquier suspensión anterior. Sin embargo, tan grande es la capacidad de autojustificación que la junta de la Reserva Federal escribiría en su informe anual de 1933: «La capacidad de los bancos de la Reserva Federal para satisfacer la enorme demanda de divisas durante la crisis demostró la eficacia del sistema de moneda del país bajo la Ley de la Reserva Federal [...]. Es difícil predecir cuál habría sido el

curso de la depresión si el Sistema de la Reserva Federal no hubiera implementado una política de operaciones en mercado abierto».

En total, desde julio de 1929 hasta marzo de 1933, la reserva de dinero de Estados Unidos cayó en un tercio, y más de dos tercios del declive se produjo después de la salida de Inglaterra del patrón oro. Si se hubiera evitado que la reserva monetaria disminuyese, como sin duda podría y debería haberse hecho, la contracción habría sido más corta y mucho más suave, aunque, aun así, habría sido relativamente grave según los estándares históricos. Pero es del todo inconcebible que si en el transcurso de cuatro años no hubiera habido una disminución de las reservas de dinero, los ingresos monetarios hubiesen disminuido en más de la mitad y los precios en más de un tercio. No conozco ninguna depresión grave en ningún país ni en ningún momento a la que no haya acompañado una aguda disminución de la reserva monetaria, ni tampoco ninguna gran disminución en la reserva de dinero a la que no haya acompañado una fuerte depresión.

Lejos de ser un signo de la inestabilidad inherente al sistema de la empresa privada, la Gran Depresión de Estados Unidos es un claro ejemplo de cuánto daño pueden hacer los errores de unos pocos hombres cuando ejercen un gran poder sobre el sistema monetario de un país.

Puede ser que, teniendo en cuenta los conocimientos de los que se disponían en aquel momento, estos errores fueran excusables —aunque yo no lo creo, y es algo que tampoco viene al caso—. Pero eso no viene al caso. Cualquier sistema que otorga tanto poder y tanta discrecionalidad a unos pocos hombres que cometen errores —excusables o no— de efectos de tan amplio alcance es un mal sistema. Es un mal sistema para los creyentes en la libertad porque da a unos pocos hombres tal poder sin ningún control efectivo por parte del cuerpo político —éste es el argumento político clave contra un banco central «independiente»—. Pero es un mal sistema incluso para aquellos que creen que la seguridad es superior a la libertad. Los errores, excusables o no, no pueden ser evitados en un sistema

que dispersa la responsabilidad pero otorga a unos pocos hombres un gran poder, y que, por tanto, hace que importantes acciones políticas sean altamente dependientes de accidentes de personalidad. Éste es el argumento técnico clave contra un banco «independiente». Parafraseando a Clemenceau, el dinero es un asunto demasiado serio para dejarlo en manos de banqueros centrales.

Reglas en lugar de autoridades

Si no podemos lograr nuestros objetivos ni apoyándonos en el funcionamiento de un patrón oro completamente automático ni dando amplia discreción a las autoridades independientes, ¿de qué otra manera podemos establecer un sistema monetario estable y al mismo tiempo libre de manipulaciones estatales irresponsables, un sistema que proporcione el marco monetario necesario para una economía de libre empresa que, sin embargo, no se pueda usar como fuente de poder para amenazar la libertad económica y política?

El único método prometedor que se ha sugerido hasta ahora es tratar de lograr un Estado de derecho en lugar de hombres legislando reglas para la conducción de la política monetaria, lo que tendrá el efecto de permitir que el público ejerza control sobre la política a través de sus autoridades políticas, mientras que al mismo tiempo evitará que la política monetaria esté sujeta al capricho del día a día de las autoridades políticas.

Lo de legislar reglas para la política monetaria tiene mucho en común con un tema que al principio parece completamente diferente, a saber, el argumento a favor de la primera enmienda a la Constitución. Siempre que alguien sugiere la conveniencia de una norma legislativa para el control del dinero, la respuesta estereotipada es que tiene poco sentido atar las manos

de la autoridad monetaria porque si quiere, la autoridad siempre puede hacer por su propia voluntad lo que la regla le exigiera que hiciera, y

además tiene otras alternativas, por tanto, «seguramente», se dice, puede ser mejor que exista la norma. Una versión alternativa del mismo argumento se aplica al legislativo. Se dice, si el legislativo está dispuesto a adoptar la norma, seguramente también estará dispuesto a legislar la política «correcta» en cada caso concreto. ¿Cómo entonces, se dice, la adopción de la norma proporciona protección contra la irresponsabilidad de la acción política?

El mismo argumento se podría aplicar con sólo pequeñas modificaciones a la primera enmienda a la Constitución e, igualmente, a toda la Declaración de Derechos. ¿No es absurdo, podría decirse, tener una prohibición estándar que limitara la libertad de expresión? ¿Por qué no abordar cada caso por separado y tratarlo por sus propios méritos? ¿No es

ésta la contraparte del argumento habitual en política monetaria, que no es deseable atar las manos de la autoridad monetaria por adelantado, que debería ser libre para tratar cada caso según sus méritos a medida que surgen? ¿Por qué este argumento no es igualmente válido para la libertad de expresión? Un hombre quiere pararse en una esquina de la calle y abogar por el control de la natalidad; otro, por el comunismo; un tercero, por el vegetarianismo, y así, *ad infinitum*. ¿Por qué no promulgar una ley afirmando o negando a cada uno el derecho a difundir su particular punto de vista? O, si no, ¿por qué no dar el poder de decidir el problema a una agencia administrativa? Queda claro de inmediato que, si tuviéramos que tomar cada caso de forma independiente, casi seguramente la mayoría votaría para negar la libertad de expresión en la mayoría de los casos, y tal vez incluso en todos los casos tomados por separado. En una votación sobre si el señor X debería difundir la propaganda del control de la natalidad, casi sin duda una mayoría dirá que no, y también lo haría en una sobre el comunismo. El vegetariano tal vez se salve, aunque incluso ésta no es de ninguna manera una conclusión inevitable.

Pero supongamos ahora que todos estos casos se agrupan en un paquete, y se pide a la población en general que vote por ellos en su conjunto: votar si se debe negar la libertad de expresión en todos los casos o permitirla en todos por igual. Es perfectamente concebible, y yo diría que muy probable, que una abrumadora mayoría votaría por la libertad de expresión; que actuando sobre el paquete en su conjunto, la gente votaría exactamente lo contrario a la forma en que habría votado en cada caso por separado. ¿Por qué? Una razón es que a cada persona le importa mucho más ser privada de su derecho a la libertad de expresión cuando está en minoría que privar a otra persona de su derecho a la libertad de expresión cuando está en mayoría. En consecuencia, cuando vota sobre el paquete en su conjunto, da mucho más peso a la infrecuente negación de la libertad de expresión para sí mismo cuando está en minoría que a la frecuente negación de la libertad de expresión para los demás.

Otra razón, más directamente relevante para la política monetaria, es que si el paquete se considera como un todo, queda claro que la política tiene efectos acumulativos que no suelen ser reconocidos ni tenidos en cuenta cuando se vota cada caso por separado. Cuando se vota si el señor Jones puede manifestarse en la esquina, no se pueden producir los efectos favorables de una política general de libertad de expresión. No se pueden producir por el hecho de que una sociedad en la que las personas no son libres de hablar en la esquina sin una legislación especial será una sociedad en la que el desarrollo de nuevas ideas, la experimentación, el cambio y asuntos similares se verán obstaculizados en una gran variedad de formas que son obvias para todos, gracias a nuestra suerte de haber vivido en una sociedad que adopta la ordenanza de no considerar por separado cada caso de libertad de expresión.

Exactamente las mismas consideraciones se aplican al área monetaria. Si cada caso se considera sobre la base de sus méritos, es probable que se tome una decisión equivocada en gran parte de los casos, porque aquellos que

toman la decisión están examinando sólo un área limitada y no tienen en cuenta las consecuencias acumulativas de la política como un todo. Por otro lado, si se adopta una regla general para un grupo de casos como un paquete, la existencia de esa regla tiene unos efectos favorables sobre las actitudes, creencias y expectativas de las personas que no se darían en la adopción de la misma política en ocasiones particulares.

Si hay que legislar una norma, ¿qué norma debe ser? La que ha sido sugerida con mayor frecuencia por personas de tendencia liberal es una norma de nivel de precios; a saber, una directiva legislativa dirigida a las autoridades monetarias para que mantengan un nivel de precios estable. Creo que una norma de este tipo es un error. Es el tipo de norma erróneo porque se refiere a objetivos que las autoridades monetarias no tienen el poder claro y directo de lograr con sus propias acciones. En consecuencia, plantea el problema de repartir responsabilidades y dejar a las autoridades demasiado margen de maniobra. Sin duda existe una estrecha conexión entre las actuaciones monetarias y el nivel de precios, pero esta conexión no es tan estrecha, tan invariable ni tan directa como para que el objetivo de lograr un nivel de precios estable sea una guía de las actividades del día a día de las autoridades.

La cuestión de qué norma adoptar es algo que he analizado con mayor extensión en otro lugar.³ En consecuencia, aquí me limitaré a expresar mi conclusión. Considerado el conocimiento actual en esta materia, me parece propicio enunciar la regla en términos de comportamiento de la reserva monetaria. Mi elección en este momento sería una norma legislativa que instruya a la autoridad monetaria para lograr una tasa específica de crecimiento en la reserva de dinero. Para este propósito, definiría las reservas de dinero incluyendo la moneda fuera de los bancos comerciales más todos los depósitos bancarios. Especificaría que el Sistema de la Reserva deberá asegurarse de que la reserva total de dinero así definida aumente mes a mes y, de hecho, en la medida de lo posible, día a día, a una

tasa anual de X por ciento, donde X es un número entre 3 y 5. Ni la definición precisa de dinero que se adopte ni la tasa de crecimiento que se elija importan tanto como el hecho de elegir una definición y una tasa de crecimiento concretas.

Si bien tal como están las cosas ahora esta regla modificaría drásticamente el poder discrecional de las autoridades monetarias, todavía dejaría una cantidad indeseable de discrecionalidad en manos de las autoridades de la Reserva Federal y del Tesoro con respecto a cómo lograr la tasa de crecimiento especificada en las reservas de dinero, gestión de deudas, supervisión bancaria y similares. Son factibles y deseables nuevas reformas bancarias y fiscales que he explicado en detalle en otros lugares. Tendrían el efecto de eliminar la actual intervención estatal en actividades de préstamos e inversiones y de convertir la perpetua inestabilidad e incertidumbre de las operaciones del Estado en una actividad razonablemente regular y predecible. Pero aunque importantes, estas nuevas reformas son mucho menos esenciales que la adopción de una regla para limitar la discrecionalidad de las autoridades monetarias con respecto a las reservas de dinero.

Me gustaría hacer hincapié en que no considero mi particular propuesta como un todo y un fin en sí mismo de la gestión monetaria, como una regla que de alguna manera deba escribirse en tablas de piedra y sea consagrada para el futuro. Me parece que es la regla que a la luz de nuestro conocimiento actual ofrece la mayor promesa de lograr un grado razonable de estabilidad monetaria. Espero que, a medida que operamos con ella, a medida que vamos aprendiendo más sobre cuestiones monetarias, podamos idear reglas todavía mejores que logren resultados aún mejores. Creo que en la actualidad esta regla es el único dispositivo factible disponible para convertir la política monetaria en un pilar de una sociedad libre en lugar de una amenaza para sus cimientos.

4

Organización financiera y comercial internacional

El problema de la organización monetaria internacional es la relación entre diferentes monedas nacionales: los términos y condiciones bajo los cuales los individuos pueden convertir dólares estadounidenses en libras esterlinas, dólares canadienses en dólares estadounidenses, etc. Este problema está estrechamente relacionado con el control monetario analizado en el capítulo anterior. También con las políticas estatales sobre comercio internacional, ya que el control sobre el comercio internacional es una técnica para influir en los pagos internacionales.

La importancia de la organización monetaria internacional para la libertad económica

A pesar de su carácter técnico y su imponente complejidad, el tema de la organización monetaria internacional es algo que un liberal no puede permitirse el lujo de descuidar. No es exagerado decir que la amenaza a corto plazo más grave para la libertad económica en Estados Unidos — aparte, por supuesto, del estallido de la tercera guerra mundial— es que seremos inducidos a adoptar controles económicos de gran alcance para «solucionar» los problemas de la balanza de pagos. Las interferencias en el comercio internacional parecen inocuas; pueden obtener el apoyo de personas que de otra manera estarían preocupadas por la injerencia del

Estado en los asuntos económicos; muchos hombres de negocios incluso las consideran como parte del *american way of life*; sin embargo, hay pocas interferencias que sean capaces de extenderse tan lejos y, en última instancia, ser tan destructivas para la libre empresa. Hay mucha experiencia que sugiere que la forma más eficaz de convertir una economía de mercado en una sociedad económica autoritaria es imponiendo controles directos sobre las divisas. Este paso conduce de manera inevitable al racionamiento de las importaciones para controlar la producción nacional que utiliza productos importados o que produce sustitutos de importaciones, y así sucesivamente en una espiral sin fin. No obstante, incluso un campeón de la libre empresa como el senador Barry Goldwater, a veces cuando habla del llamado «flujo de oro», ha sugerido que las restricciones a las transacciones en divisas pueden ser necesarias como una «cura». Esta «cura» sería muchísimo peor que la enfermedad.

Rara vez hay algo nuevo bajo el sol en política económica, donde lo que en hipótesis es nuevo suele ser el descarte de un siglo anterior con un leve disfraz. Sin embargo, a menos que yo esté equivocado, los controles de cambio completamente establecidos y la denominada «inconvertibilidad de la moneda» son una excepción, y su origen revela su promesa autoritaria. Hasta donde yo sé, fueron inventados durante los primeros años del régimen nazi por Hjalmar Schacht. Por supuesto, en muchas ocasiones en el pasado las monedas se han descrito como inconvertibles. Pero lo que la palabra significaba entonces era que el Estado no quería o no podía convertir papel moneda en oro o plata, o cualquiera que fuera la mercancía monetaria, a la tarifa legalmente estipulada. Rara vez significó que un país prohibiera a sus ciudadanos o residentes intercambiar trozos de papel prometiendo pagar sumas específicas en la unidad monetaria de ese país para los correspondientes trozos de papel expresados en la unidad monetaria de otro país —o, para el caso, de moneda o lingotes—. Por ejemplo, durante la guerra de Secesión y durante una década y media

después, la moneda estadounidense era inconvertible en el sentido de que el tenedor de un dólar no podía entregarlo al Tesoro y obtener una cantidad fija de oro por ello. Pero a lo largo del período fue libre de comprar oro a precio de mercado o de comprar y vender libras esterlinas por dólares estadounidenses a cualquier precio mutuamente acordado por las dos partes.

En Estados Unidos, el dólar ha sido inconvertible en el sentido más antiguo desde 1933. Ha sido ilegal para los ciudadanos estadounidenses tener oro o comprar y vender oro. El dólar no ha sido inconvertible en el sentido más nuevo. Pero desafortunadamente parece que estamos adoptando políticas que es muy probable que antes o más tarde nos lleven en esa dirección.

El papel del oro en el sistema monetario estadounidense

Sólo un desfase cultural nos lleva a pensar en el oro como el elemento central en nuestro sistema monetario. Una descripción más precisa del papel del oro en la política estadounidense es que es principalmente un producto cuyo precio se sostiene, como el trigo u otros productos agrícolas. Nuestro programa de soporte de precios para el oro es diferente en tres aspectos importantes de nuestro programa de apoyo de precios para el trigo: primero, pagamos el precio de sostenimiento tanto a extranjeros como a productores nacionales; en segundo lugar, vendemos libremente al precio de apoyo sólo a compradores extranjeros y no a nacionales; tercero, y ésta es la única reliquia importante de la función monetaria del oro, el Tesoro está autorizado a crear dinero para pagar el oro que compra —imprimir papel moneda, por así decirlo—, de modo que los gastos de la compra de oro no aparecen en el presupuesto y las sumas requeridas no necesitan ser explícitamente aprobadas por el Congreso; asimismo, cuando el Tesoro vende oro, los libros muestran simplemente una reducción en certificados de oro, y no un recibo que entra en el presupuesto.

Cuando en 1934 se fijó por primera vez el precio del oro en su nivel actual de 35 dólares la onza, este precio estaba muy por encima del precio del oro del mercado. En consecuencia, el oro inundó Estados Unidos, nuestras existencias de oro se triplicaron en seis años, y llegamos a tener más de la mitad de las existencias de oro del mundo. Acumulamos un «superávit» de oro por la misma razón por la que acumulamos un «excedente» de trigo —porque el Estado ofreció pagar un precio más alto que el precio de mercado—. De forma más reciente, la situación ha cambiado. Si bien el precio del oro legalmente fijado se ha mantenido en 35 dólares, los precios de otros bienes se han duplicado o triplicado. Por tanto, 35 dólares es ahora un precio inferior al de mercado.¹ Como resultado, justo por la misma razón por la que los techos de alquiler inevitablemente producen una «escasez» de viviendas, ahora nos enfrentamos a una «escasez» de oro en lugar de un «excedente» porque el gobierno está tratando de mantener el precio del oro por debajo del precio de mercado.

Hace mucho que el precio legal del oro habría aumentado —como los precios del trigo se han subido de vez en cuando— si no fuera por el accidente de que los principales productores de oro, y por consiguiente los principales beneficiarios de un aumento de su precio, son la Rusia soviética y Sudáfrica, dos países con los que Estados Unidos tiene escasísima afinidad política.

El control estatal del precio del oro, al igual que el control de cualquier otro precio, es incompatible con una economía libre. Tal pseudopatrón oro debe distinguirse claramente del uso de oro como dinero bajo un patrón oro real, que es del todo coherente con una economía libre, aunque pueda no ser factible. Incluso más que la fijación de precios en sí, las medidas tomadas en 1933 y 1934 por la Administración Roosevelt cuando subió el precio del oro representaron un alejamiento fundamental de los principios liberales y establecieron precedentes que se han convertido en una plaga en el mundo libre. Me refiero a la nacionalización de las existencias de oro, la

prohibición de la posesión de oro con fines monetarios y la abrogación de cláusulas oro en contratos públicos y privados.

En 1933 y principios de 1934, se requirió a los poseedores privados de oro entregar su oro al gobierno federal. Fueron compensados a un precio igual al precio legal anterior, que en ese momento estaba decididamente por debajo del precio de mercado. Al hacer efectivo este requisito, la propiedad privada del oro en Estados Unidos se declaró ilegal, excepto para su uso en las artes. Uno difícilmente puede imaginar una medida más destructiva del principio de propiedad privada sobre el que descansa una sociedad de libre empresa. No hay diferencia de principio entre esta nacionalización del oro a un precio artificialmente bajo y la nacionalización de Fidel Castro de tierra y fábricas a un precio artificialmente bajo. ¿Qué razones de principio puede argüir Estados Unidos para oponerse a la nacionalización de Castro habiendo llevado a cabo la nacionalización del oro? Sin embargo, tan grande es la ceguera de algunos partidarios de la libre empresa con respecto a cualquier cuestión relacionada con el oro que en 1960 Henry Alexander, jefe de Morgan Guaranty Trust Company, sucesora de J. P. Morgan and Company, propuso que la prohibición de la propiedad privada del oro por parte de los ciudadanos estadounidenses se extendiera a cualquier posesión de oro en el extranjero! Y su propuesta fue adoptada por el presidente Eisenhower sin apenas una protesta de la comunidad bancaria.

Aunque racionalizado en términos de «conservar» el oro para fines de uso monetario, la prohibición de la propiedad privada del oro no fue promulgada con ningún propósito monetario, ya fuera bueno o malo. La nacionalización del oro se promulgó para permitir al Estado cosechar la totalidad de los beneficios «en papel» del aumento del precio del oro, o tal vez para evitar que los particulares se beneficiasen de él.

La derogación de las cláusulas de oro tenía un propósito similar. Y ésta también fue una medida destructiva de los principios básicos de la libre

empresa. ¡Contratos celebrados de buena fe y con pleno conocimiento por ambas partes fueron declarados inválidos en beneficio de una de las partes!

Pagos corrientes y fuga de capitales

Al analizar las relaciones monetarias internacionales a un nivel más general, es necesario distinguir dos problemas bastante diferentes: la balanza de pagos y el peligro de una fuga del oro. La diferencia entre estos problemas se puede ilustrar considerando la analogía de un banco comercial ordinario. El banco debe organizar sus asuntos de modo que reciba cargos por servicio, intereses sobre préstamos, etc., una suma suficiente para que pueda pagar sus gastos: sueldos y salarios, intereses sobre fondos prestados, coste de suministros, devoluciones a accionistas, etc. Es decir, debe esforzarse por una cuenta de ingresos. Pero en un banco que está en buena situación respecto de sus ingresos, la cuenta puede experimentar serios problemas si por cualquier motivo sus depositantes pierden la confianza en él y de repente exigen sus depósitos en masa. Muchos bancos renombrados se vieron obligados a cerrar sus puertas debido a una estampida bancaria durante las crisis de liquidez descritas en el capítulo anterior.

Por supuesto, estos dos problemas no están relacionados. Una importante razón por la cual los depositantes de un banco pueden perder la confianza en él es porque el banco experimente pérdidas en la cuenta de ingresos. Sin embargo, los dos problemas también son muy diferentes. Los problemas en la cuenta de ingresos suelen surgir lentamente, y se dispone de un tiempo considerable para resolverlos. Rara vez vienen en forma de sorpresa repentina. Por el contrario, una estampida puede surgir de repente, impredeciblemente, de la nada.

La situación de Estados Unidos es paralela. Residentes de Estados Unidos y el propio gobierno están buscando comprar divisas con dólares para acceder a bienes y servicios en otros países o bien para invertir en

empresas extranjeras, pagar intereses sobre deudas, reembolsar préstamos o dar obsequios a otros, ya sean privados o públicos. Al mismo tiempo, los extranjeros buscan adquirir dólares con moneda extranjera para los fines correspondientes. Después del intercambio, la cantidad de dólares gastados en moneda extranjera será exactamente igual a la cantidad de dólares comprados con moneda extranjera —al igual que el número de pares de zapatos vendidos es exactamente igual al número de zapatos comprados—. La aritmética es aritmética, y la compra de un hombre es venta de otro hombre. Pero no hay nada que asegure que *a determinado precio de la moneda extranjera en dólares* la cantidad de dólares que algunos quieren gastar será igual a la que otros quieren comprar, al igual que no hay nada que garantice que, a cualquier precio dado de zapatos, el número de pares de zapatos que las personas quieren comprar es exactamente igual a la cantidad de pares que otros quieren vender. La igualdad *ex post* refleja algún mecanismo que elimina cualquier discrepancia *ex ante*. El problema de lograr un mecanismo apropiado para este propósito es la contraparte del problema del banco en la cuenta de ingresos.

Además, Estados Unidos tiene un problema similar al del banco evitando una estampida. Estados Unidos se compromete a vender oro a bancos centrales extranjeros y gobiernos a 35 dólares la onza. Los bancos centrales extranjeros, los gobiernos y los residentes tienen grandes fondos en Estados Unidos en forma de cuentas de depósitos o valores estadounidenses que se pueden vender con facilidad por dólares. En cualquier momento, los titulares de estos saldos pueden iniciar una retirada masiva en la tesorería estadounidense tratando de convertir sus saldos de dólares en oro. Esto es precisamente lo que sucedió en el otoño de 1960, y es muy probable que vuelva a suceder en una fecha impredecible en el futuro (quizá antes de que este libro sea impreso).

Los dos problemas están relacionados de dos formas. En primer lugar, al igual que para un banco, las dificultades de la cuenta de ingresos son una

causa importante de pérdida de confianza en la capacidad de Estados Unidos para cumplir su promesa de vender oro a 35 dólares la onza. El hecho de que Estados Unidos haya tenido que pedir prestado en el exterior para lograr el equilibrio en la cuenta corriente es una de las principales razones por las que los tenedores de dólares están interesados en convertirlos en oro u otras monedas. En segundo lugar, el precio fijo del oro es el dispositivo que hemos adoptado para fijar otro conjunto de precios — el precio del dólar en términos de monedas extranjeras—, y los flujos de oro son el dispositivo que hemos adoptado para resolver las discrepancias *ex ante* en la balanza de pagos.

Mecanismos alternativos para conseguir el equilibrio en pagos del exterior

Podemos obtener más luz sobre estas dos relaciones si consideramos qué mecanismos alternativos están disponibles para lograr el equilibrio de pagos —el primero y, en muchos sentidos, el más fundamental de los dos problemas.

Supongamos que Estados Unidos tiene una balanza de pagos equilibrada y aparece algo que altera la situación, digamos, reduciendo la cantidad de dólares que los extranjeros quieren comprar en comparación con la cantidad que los residentes de Estados Unidos quieren vender; o, mirándolo desde el otro lado, aumentando la cantidad de moneda extranjera que los tenedores de dólares quieren comprar en comparación con la cantidad que los titulares de moneda extranjera quieren vender por dólares. Algo que amenaza con producir un déficit en los pagos estadounidenses. Esto podría ser resultado de una mayor eficiencia de la producción en el extranjero o de una disminución de la eficiencia en el país, del aumento de los gastos de ayuda exterior por parte de Estados Unidos o su reducción por parte de otros países, o cualquier cambio de este tipo, que son muy frecuentes.

Hay cuatro, y sólo cuatro, formas en las que un país puede adaptarse a tal perturbación, y debe utilizarse alguna combinación de ellas.

1. Las reservas estadounidenses de divisas extranjeras se pueden retirar o las reservas extranjeras de divisas estadounidenses se pueden incrementar. En la práctica, esto significa que el gobierno estadounidense puede rebajar su reserva de oro, ya que el oro se puede cambiar por monedas extranjeras, o puede pedir prestado dinero en divisas extranjeras y ponerlas a disposición para comprar dólares a tipos de cambio oficiales; o los gobiernos extranjeros pueden acumular dólares vendiendo a los residentes de Estados Unidos moneda extranjera a tipos de cambio oficiales. Como es obvio, en el mejor de los casos, la dependencia de las reservas es un recurso temporal. De hecho, es precisamente el uso extensivo por parte de Estados Unidos de este recurso lo que da cuenta de la gran preocupación por la balanza de pagos.

2. Los precios nacionales en Estados Unidos pueden verse obligados a disminuir en relación con los precios extranjeros. Éste es el principal mecanismo de ajuste bajo un patrón oro en toda regla. Un déficit inicial produciría una salida de oro (mecanismo 1, arriba); la salida de oro produciría una disminución en la reserva de dinero; la disminución de las existencias de dinero produciría una caída de los precios e ingresos internos. Al mismo tiempo, los efectos inversos ocurrirían en el extranjero: la entrada de oro expandiría la reserva de dinero y, por tanto, elevaría los precios y los ingresos. La disminución de precios en Estados Unidos y el aumento de los precios extranjeros haría que los bienes estadounidenses fuesen más atractivos para los extranjeros y, por consiguiente, aumentaría la cantidad de dólares que querrían comprar; al mismo tiempo, los cambios de precio harían que los productos extranjeros fuesen menos atractivos para los residentes de Estados Unidos y, en consecuencia, reduciría la cantidad de dólares que querrían vender. Ambos efectos operarían para reducir el déficit y restaurar el equilibrio sin necesidad de más flujos de oro.

Bajo el estándar de administración moderno, estos efectos no son automáticos. Los flujos de oro todavía pueden ocurrir como en el primer paso, pero no afectará a la reserva de dinero en el país que pierde, o el país que gana oro, a menos que las autoridades monetarias en cada país, de forma unilateral, decidan que deberían hacerlo. Hoy, en todos los países, el banco central o el tesoro tienen el poder para compensar la influencia de los flujos de oro o para cambiar la reserva de dinero sin flujos de oro. De ahí que este mecanismo sólo se utilizará si las autoridades del país que experimenta el déficit están dispuestas a producir una deflación, creando así desempleo, para resolver su problema de pagos, o si están dispuestas a producir una inflación.

3. Se pueden lograr exactamente los mismos efectos mediante una modificación en los tipos de cambio o en los precios internos. Por ejemplo, supongamos que bajo el segundo mecanismo el precio «de un automóvil» particular en Estados Unidos se reduce en un 10 por ciento, de 2.800 a 2.520 dólares. Si el precio de la libra es de 2,80 dólares, esto significa que el precio en Gran Bretaña (sin tener en cuenta el flete y otros cargos) bajaría de 1.000 a 900 libras. Exactamente el mismo declive en el precio británico se producirá sin ninguna modificación en Estados Unidos si el precio de una libra aumenta de 2,80 a 3,11 dólares. Con anterioridad, el inglés tenía que gastar 1.000 libras para obtener 2.800 dólares. Ahora puede obtener 2.800 dólares por sólo 900 libras. No sabrá cuál es la diferencia entre esta reducción del coste y la correspondiente reducción debida a una caída en los precios estadounidenses sin una modificación en el tipo de cambio.

En la práctica, hay varias formas en las que se pueden producir modificaciones en los tipos de cambio. Con el sistema de tipo de cambio vinculado que muchos países tienen ahora, puede ocurrir a través de la devaluación o la apreciación; es decir, una declaración oficial que cambia el precio al que propone fijar su moneda. Si no, el tipo de cambio no necesita ser vinculado en absoluto. Puede ser una tasa de mercado que cambie de un

día para otro, como ocurrió en el caso del dólar canadiense entre 1950 y 1962. Si es una tasa de mercado, puede ser una tasa de mercado en verdad libre determinada principalmente por transacciones privadas, como en apariencia ocurrió en el caso de la tasa canadiense entre 1952 y 1961, o puede ser manipulada por la especulación del Estado, como ocurrió en Gran Bretaña entre 1931 y 1939, y en Canadá entre 1950 y 1952, y de nuevo entre 1961 y 1962.

De estas diversas técnicas, sólo la tarifa de intercambio de libre flotación es completamente automática y está libre del control estatal.

4. Los ajustes producidos por los mecanismos 2 y 3 consisten en cambios en los flujos de productos básicos y servicios inducidos por cambios en los precios internos o en los tipos de cambio. En cambio, los controles estatales directos o las interferencias en el comercio podrían ser utilizados para reducir los gastos de dólares y expandir los ingresos en Estados Unidos. Se podrían aumentar los aranceles para sofocar las importaciones, se podrían otorgar subsidios para estimular las exportaciones, podrían imponerse cuotas de importación a una variedad de bienes, podrían ser controladas las inversiones de capital en el extranjero por parte de los ciudadanos o las empresas estadounidenses, y así sucesivamente hasta aplicar toda la parafernalia de los controles de cambio.

En esta categoría deben incluirse no sólo los controles sobre actividades privadas, sino también cambios en los programas estatales a efectos de balanza de pagos. A los destinatarios de ayuda exterior se les puede pedir que gasten esa ayuda en Estados Unidos; con el fin de ahorrar «dólares» — en la autocontradictoria terminología utilizada—, los militares pueden adquirir bienes en Estados Unidos a un mayor coste en lugar de en el extranjero, y así sucesivamente, en una confusión desconcertante.

Lo importante es darse cuenta de que una u otra de estas cuatro fórmulas se utilizará y deberá utilizarse. La contabilidad de doble entrada debe

equilibrarse. Los pagos deben ser iguales a los recibos. La única pregunta es cómo.

Nuestra política nacional anunciada ha sido y continúa siendo que no hagamos ninguna de estas cosas. En un discurso en diciembre de 1961 a la Asociación Nacional de Fabricantes, el presidente Kennedy declaró: «Esta Administración, por tanto, durante su mandato, y lo repito y lo hago como una declaración firme, no tiene intención de imponer controles de cambio, devaluar el dólar, levantar barreras comerciales ni sofocar nuestra recuperación económica». Como una cuestión de lógica, esto deja sólo dos posibilidades: conseguir que otros países tomen las medidas pertinentes, que difícilmente es un recurso del que podamos estar seguros, o retirar reservas, algo que el presidente y otros funcionarios repetidas veces han declarado que no debe permitirse que continúe. Sin embargo, la revista *Time* informa de que «la promesa del presidente provocó un estallido de aplausos» de los empresarios reunidos. En cuanto a la política anunciada se refiere, ¡estamos en la posición de un hombre viviendo por encima de sus ingresos que insiste en que no puede ganar más ni gastar menos ni pedir prestado ni proveer fondos para sus acciones!

Porque no hemos querido adoptar una política coherente, nosotros y nuestros socios comerciales —que hacen el mismo pronunciamiento de avestruz que nosotros— hemos recurrido forzosamente a los cuatro mecanismos. En los primeros años de la posguerra, las reservas estadounidenses aumentaron; más recientemente, han ido disminuyendo. Dimos la bienvenida a la inflación con mayor facilidad de la que lo hubiéramos hecho cuando las reservas estaban aumentando, y hemos sido más deflacionarios desde 1958 por la escasez de oro. Aunque no hemos cambiado nuestro precio oficial del oro, nuestros socios comerciales han cambiado el suyo y, por tanto, el tipo de cambio entre su moneda y el dólar, y para que estos ajustes se produzcan la presión estadounidense no ha estado ausente. Por último, nuestros socios comerciales utilizaron

extensivamente controles directos, y dado que nosotros en lugar de ellos hemos tenido que enfrentar déficits, también nosotros hemos recurrido a una amplia gama de interferencias directas en los pagos, desde la reducción de la cantidad de mercancías extranjeras que los turistas pueden traer libres de impuestos —un paso trivial pero muy sintomático— hasta requerir gastos de ayuda exterior que se gastarán en Estados Unidos, evitar que las familias se unieran a los hombres de las fuerzas armadas en el extranjero o cuotas de importación más estrictas para el aceite. También se nos ha llevado a emprender el paso afrentoso de pedir a los gobiernos extranjeros que tomen medidas especiales para fortalecer la balanza de pagos estadounidense.

De los cuatro mecanismos, el uso de controles directos es claramente el peor desde casi cualquier punto de vista y, por cierto, el más destructivo para una sociedad libre. Sin embargo, en lugar de una política clara, nos han llevado cada vez más a confiar en tales controles de una forma u otra. Predicamos en público las virtudes del libre comercio, pero la inexorable presión de la balanza de pagos nos ha obligado a movernos en la dirección opuesta, y hay un gran peligro de que nos movamos aún más lejos. Podemos aprobar todas las leyes imaginables para reducir aranceles y la Administración puede negociar cualquier número de reducciones arancelarias, pero, pese a ello, a menos que adoptemos un mecanismo alternativo para resolver el déficit de la balanza de pagos, solo sustituiremos un conjunto de impedimentos comerciales por otro —por supuesto, para sustituir un conjunto peor por uno mejor—. Si bien las tarifas son malas, las cuotas y otras interferencias directas son incluso peores. Una tarifa, como un precio de mercado, es impersonal y no implica una intromisión directa del Estado en los asuntos de negocios; es probable que una cuota implique asignaciones y otras interferencias administrativas, además de brindar a los administradores valiosos «chollos» para repartir entre intereses privados. Quizá peor que cualquiera, los aranceles o cuotas son arreglos extralegales,

como el acuerdo «voluntario» de Japón para restringir las exportaciones textiles.

Tipos de cambio flotantes como solución de mercado libre

Sólo hay dos mecanismos que son coherentes con un mercado libre y un comercio libre. Uno es un estándar internacional de oro completamente automático. Como vimos en el capítulo anterior, esto no es ni factible ni deseable. En cualquier caso, no podemos adoptarlo por nosotros mismos. El otro es un sistema de intercambio de tarifas libres determinadas en el mercado por transacciones privadas sin intervención oficial. Éste es el mercado libre adecuado como contraparte de la política monetaria defendida en el capítulo anterior. Si no lo adoptamos, inevitablemente fallaremos a la hora de expandir el área de libre comercio, y tarde o temprano nos veremos inducidos a imponer controles directos generalizados sobre el comercio. En esta área, como en otras, las condiciones pueden cambiar y cambian de manera inesperada. Bien puede ser que mientras escribo esto (abril de 1962) superemos las dificultades que tenemos frente a nosotros y, de hecho, que nos encontremos en una posición de excedente en lugar de una deficitaria, acumulando reservas en lugar de perderlas. Si esto es así, sólo significa que otros países se enfrentarán a la necesidad de imponer controles. En 1950, cuando escribí un artículo que proponía un sistema de tipos de cambio flotantes, lo hice en el contexto de las dificultades de pago europeas que acompañaban la entonces supuesta «escasez de dólares». Tal cambio es siempre posible. De hecho, el argumento básico para el libre mercado es la misma dificultad de predecir cuándo y cómo ocurren tales cambios. Nuestro problema no es «resolver»

un problema de balanza de pagos. Es resolver *el* problema de la balanza de pagos adoptando un mecanismo que permita a las fuerzas del libre mercado

proporcionar una respuesta rápida, eficaz y automática a los cambios en las condiciones que afectan al comercio internacional.

Aunque los tipos de cambio libres y flotantes parecen ser claramente el mecanismo de libre mercado apropiado, están respaldados sólo por un número bastante reducido de liberales, en su mayoría economistas profesionales, y encuentran oposición en muchos liberales que rechazan la intervención estatal y la fijación de precios por parte del Estado en casi todas las demás áreas. ¿Por qué esto es así? Una razón es, simplemente, la tiranía del *statu quo*. Una segunda razón es la confusión entre un patrón oro real y un pseudopatrón de oro estándar. Bajo un patrón oro real, los precios de diferentes monedas nacionales serían muy rígidos, ya que las diferentes monedas simplemente significarían diferentes nombres para diferentes cantidades de oro. Es fácil cometer el error de suponer que podemos conseguir la sustancia del patrón oro real con la mera adopción de la forma de una reverencia nominal al oro —la adopción de un pseudopatrón oro bajo el cual los precios de las diferentes monedas en términos comparativos son rígidos sólo porque son precios fijos en mercados manipulados—. Una tercera razón es la inevitable tendencia de uno a estar a favor de un mercado libre para todos los demás, mientras uno se considera merecedor de un tratamiento especial. Esto afecta en particular a los banqueros con respecto a los tipos de cambio. Les gusta tener un precio garantizado. Es más, no están familiarizados con los dispositivos del mercado que surgen para hacer frente a las fluctuaciones de los tipos de cambio. Las firmas especializadas en especulación y arbitraje del mercado de forma gratuita no existen. Ésta es una de las formas en las que la tiranía del *statu quo* se cumple. En Canadá, por ejemplo, después de una década de una tasa libre que les trajo un nuevo *statu quo*, algunos banqueros estaban a la vanguardia de los que favorecían su continuación y se oponían a una tasa fija o a una manipulación de la tarifa por parte del Estado.

Más importante que cualquiera de estas razones, creo, es una interpretación errónea de la experiencia con tipos flotantes, que surge a partir de una falacia estadística que se puede ver con facilidad en un ejemplo estándar. Es evidente que Arizona es el peor lugar de Estados Unidos para una persona con tuberculosis porque la tasa de mortalidad por tuberculosis es más alta en Arizona que en cualquier otro estado. En este caso, la falacia es obvia. Es menos obvio en conexión con los tipos de cambio. Cuando los países han entrado en graves dificultades financieras por mala gestión monetaria interna o por cualquier otra razón, en última instancia, han tenido que recurrir a tipos de cambio flexibles. Ni la cantidad de control de cambios ni las restricciones directas al comercio les permitieron vincular un tipo de cambio que estaba muy alejado de la realidad económica. En consecuencia, es incuestionablemente cierto que los tipos de cambio flotantes con frecuencia se han asociado con inestabilidad financiera y económica —como, por ejemplo, en las hiperinflaciones, pero no como las hiperinflaciones que han ocurrido en muchos países de Sudamérica—. Es fácil concluir, como han hecho muchos, que los tipos de cambio flotantes producen tal inestabilidad.

Estar a favor de tipos de cambio flotantes no significa estar a favor de tipos de cambio inestables. Cuando apoyamos en casa un sistema de precios, esto no implica que estemos a favor de un sistema en el que los precios fluctúan enormemente hacia arriba y hacia abajo. Lo que queremos es un sistema en el que los precios sean libres de fluctuar, pero en el que las fuerzas que los determinan sean lo bastante estables para que de hecho los precios se muevan en un margen moderado. Esto es asimismo cierto para un sistema de tipos de cambio flotantes. El objetivo final es un mundo en el que los tipos de cambio, aunque puedan variar libremente, sean, de hecho, muy estables porque las políticas económicas básicas y las condiciones sean estables. La inestabilidad de los tipos de cambio es un síntoma de inestabilidad en la estructura económica subyacente. La eliminación de este

síntoma por congelación administrativa de los tipos de cambio no cura ninguna de las dificultades subyacentes y sólo hace que estos ajustes sean más dolorosos.

Medidas políticas necesarias para tener un mercado libre de oro y divisas

Puede ser de ayuda resaltar en términos concretos las implicaciones de esta discusión si especifico en detalle las medidas que creo que Estados Unidos debería tomar para promover un mercado verdaderamente libre de oro y divisas.

1. Estados Unidos debería anunciar que ya no se compromete a comprar o vender oro a ningún precio fijo.
2. Las leyes que prohíben que las personas posean oro o puedan comprar y vender oro deben ser derogadas para que no haya restricciones sobre el precio al que se puede comprar o vender el oro, como tampoco las ha de haber sobre ningún producto básico o instrumento financiero, incluyendo la moneda nacional.
3. Debe ser derogada la ley que especifica que el sistema de reservas debe poseer certificados en oro equivalentes al 25 por ciento de su pasivo.
4. Un problema importante a la hora de anular por completo el programa de apoyo al precio del oro, al igual que el programa de apoyo al precio del trigo, es qué hacer con las existencias gubernamentales acumuladas. En ambos casos, creo que el Estado debería restaurar de inmediato un mercado libre instituyendo los pasos 1 y 2, y por último

debería deshacerse de todas sus existencias. Sin embargo, probablemente sea deseable que el Estado vaya desprendiéndose de

- sus existencias de manera gradual. Para el trigo, cinco años siempre me ha parecido un período lo suficientemente largo, por lo que he sido partidario de que el Estado se comprometiera a, en ese plazo de tiempo, deshacerse de una quinta parte de sus existencias cada año. Este plazo parece razonablemente satisfactorio también en el caso del oro. Por tanto, propongo que el Estado subaste sus existencias de oro en el mercado libre durante un período de cinco años. Con un mercado de oro libre, las personas pueden encontrar más útiles los certificados de depósitos de oro que el oro real. Pero si es así, la empresa privada puede proporcionar el servicio de almacenar el oro y emitir certificados. ¿Por qué el almacenamiento de oro y la emisión de certificados de depósito debe ser una industria nacionalizada?
5. Estados Unidos debería anunciar también que no proclamará ningún tipo de cambio oficial entre el dólar y otras monedas, y que no participará en ningún tipo de especulación u otras actividades destinadas a influir en los tipos de cambio. Éstos se determinarían luego en los mercados libres.
 6. Estas medidas entrarían en conflicto con nuestra obligación formal como miembros del Fondo Monetario Internacional de especificar una paridad oficial para el dólar. Sin embargo, el Fondo encontró que es posible reconciliar el hecho de que Canadá no especifique una paridad con sus artículos y dio su aprobación a una tasa flotante para Canadá. No hay ninguna razón por la que no pueda hacer lo mismo en el caso de Estados Unidos.
 7. Otras naciones pueden optar por vincular sus monedas al dólar. Ése es su negocio y no hay ninguna razón para que nosotros pongamos objeciones al respecto siempre que no asumamos ninguna obligación de comprar o vender su moneda a un precio fijo. Podrán tener éxito al

vincular su moneda a la nuestra adoptando una o varias de las medidas enumeradas anteriormente —utilizando o acumulando reservas, coordinando sus políticas internas con las políticas estadounidenses o

bien endureciendo o aflojando los controles directos sobre el comercio.

Eliminar las restricciones estadounidenses al comercio

Un sistema como el que acabamos de describir resolvería el problema de la balanza de pagos de una vez por todas. Es posible que ningún déficit requiera que los altos funcionarios del gobierno supliquen ayuda a países y bancos centrales extranjeros, o que un presidente estadounidense se

comporte como el banquero de un país acosado tratando de restaurar la confianza en su banco, o forzar a una administración a predicar el libre comercio para imponer restricciones a la importación, o sacrificar importantes intereses nacionales y personales ante la cuestión trivial del nombre de la moneda en la que los pagos serán efectuados. Los pagos siempre se equilibrarían porque el precio —el tipo de cambio de divisa— sería libre para producir un equilibrio. Nadie podría vender dólares a menos que pudiera encontrar a alguien que los comprase, y viceversa

Por tanto, un sistema de tipos de cambio flotante nos permitiría proceder de manera efectiva y directa hacia una completa libertad en el comercio de bienes y servicios —salvo que una intromisión deliberada pueda justificarse en términos estrictamente políticos y militares; por ejemplo, prohibir la venta de bienes estratégicos a países comunistas—. Mientras estemos firmemente comprometidos con la camisa de fuerza de los tipos de cambio fijos no podremos movernos definitivamente hacia el libre comercio. La posibilidad de tarifas o controles directos debe conservarse como válvula de escape en caso de necesidad.

Un sistema de tipo de cambio flotante tiene la ventaja de que hace casi obvia la falacia del argumento más habitual contra el libre comercio, el argumento de que los salarios «bajos» en otros lugares hacen que de alguna manera los aranceles sean necesarios para proteger los salarios «altos» en casa. ¿Son 100 yenes por hora para un trabajador japonés mucho o poco en comparación con 4 dólares por hora para un trabajador estadounidense? Todo eso depende del tipo de cambio. ¿Qué determina el tipo de cambio? La necesidad de hacer balanza de pagos; es decir, de hacer que la cantidad que podemos vender a los japoneses sea aproximadamente similar a la cantidad que ellos pueden vendernos.

Supongamos, para simplificar, que Japón y Estados Unidos son los únicos dos países involucrados en el comercio y que a una tasa de intercambio de, digamos, 1.000 yenes por dólar, los japoneses podrían producir cada artículo destinado al comercio exterior de forma más barata que Estados Unidos. A ese tipo de cambio, los japoneses podrían vendernos mucho a nosotros, pero nosotros no podríamos venderles nada a ellos. Supongamos que les pagamos con billetes de dólares. ¿Qué harían los exportadores japoneses con los dólares? No pueden comérselos, usarlos ni vivir con ellos. Si simplemente estuvieran dispuestos a retenerlos, la impresión de billetes de dólares sería una magnífica industria exportadora.

Su salida nos permitiría a todos tener bienes proporcionados casi de forma gratuita por los japoneses.

Pero, por supuesto, los exportadores japoneses no querrían retener los dólares. Querrían venderlos por yenes. Por supuesto, no hay nada que puedan comprar con un dólar que no puedan comprar con menos de los 1.000 yenes que supondría el cambio por ese dólar. Esto es igualmente cierto para otros japoneses. ¿Por qué entonces cualquier tenedor de yenes renunciaría a 1.000 yenes por un dólar con el que compraría menos bienes que con los 1.000 yenes? Nadie lo haría. Para que el exportador japonés intercambiara sus dólares por yenes, tendría que ofrecer obtener menos

yenes —el precio del dólar en términos del yen tendría que ser menos de 1.000, o el del yen en términos de dólar más de 1.000—. Pero a 500 yenes por dólar, los bienes japoneses resultan el doble de caros para los estadounidenses, y los productos estadounidenses son la mitad de caros para los japoneses. Los japoneses ya no podrán vender a menor precio a los productores estadounidenses.

¿Dónde se asentará el precio del yen en dólares? Al nivel que sea necesario para asegurar que todos los exportadores que deseen hacerlo puedan vender los dólares que obtienen por los bienes que exportan a Estados Unidos a los importadores que los utilizan para comprar bienes en América. Para hablar de forma imprecisa, a cualquier precio que sea necesario para asegurar que el valor de las exportaciones estadounidenses (en dólares) sea igual al valor de las importaciones estadounidenses (nuevamente en dólares). De forma imprecisa, porque una declaración precisa tendría que tener en cuenta transacciones de capital, obsequios, etc. Pero esto no altera el principio central.

Se observará que este análisis no dice nada sobre el nivel de vida del trabajador japonés o del trabajador estadounidense. Estas cuestiones son irrelevantes. Si el trabajador japonés tiene un estándar de vida más bajo que el estadounidense es porque en promedio es menos productivo que el estadounidense, dada la formación que tiene, la cantidad de capital y tierra, y así sucesivamente. Si el trabajador estadounidense es, digamos, en promedio cuatro veces más productivo que el trabajador japonés, es un desperdicio utilizar a este último para producir cualquier bien en una producción en la que es cuatro veces menos productivo. Es mejor producir aquellos bienes en los que es más productivo e intercambiarlos por aquellos en los que es menos productivo. Las tarifas no ayudan al trabajador japonés a elevar su nivel de vida ni protegen el alto nivel del trabajador estadounidense. Por el contrario, bajan el nivel japonés e impiden que el nivel estadounidense llegue a la cota que podría alcanzar.

Dado que tendríamos que avanzar hacia el libre comercio, ¿cómo deberíamos hacerlo? El método que hemos intentado adoptar es una negociación recíproca de reducciones arancelarias con otros países. Esto me parece un procedimiento incorrecto. En primer lugar, asegura un ritmo lento. Se mueve más rápido quien se mueve solo. En segundo lugar, fomenta una visión errónea del problema básico. Eso hace que parezca que los aranceles ayudan al país que los impone, pero perjudican a otros países, como si cuando reducimos un arancel renunciásemos a algo bueno y recibiésemos algo a cambio en forma de reducción de los aranceles impuestos por otros países. En realidad, la situación es bastante diferente. Nuestras tarifas nos lastiman a nosotros, así como a otros países. Resultaríamos beneficiados desistiendo de cobrar aranceles incluso si otros países no lo hicieran.² Por supuesto, nos beneficiaríamos aún más si redujeran los suyos, pero nuestro beneficio no requiere que ellos reduzcan el suyo. Los intereses propios coinciden y no entran en conflicto.

Creo que sería mucho mejor para nosotros pasar al libre comercio unilateralmente, como hizo Gran Bretaña en el siglo XIX cuando derogó las leyes de cereales. Nosotros, como hicieron ellos, experimentaríamos un enorme acceso al poder político y económico. Somos una gran nación y no nos conviene exigir beneficios recíprocos de Luxemburgo antes de que reduzcamos el arancel en los productos de Luxemburgo o arrojar de repente a miles de refugiados chinos al desempleo al imponer cuotas de importación a los textiles de Hong Kong. Vivamos a la altura de nuestro destino y establezcamos el ritmo en lugar de ser seguidores renuentes.

He hablado en términos de tarifas por simplificar, pero, como ya señalé, ahora las restricciones no arancelarias pueden suponer impedimentos más serios al comercio que los aranceles. Deberíamos eliminar ambos. Un programa rápido pero gradual sería legislar que todas las cuotas de importación u otras restricciones cuantitativas, ya sean impuestas por nosotros o aceptadas «voluntariamente» por otros países, ascendieran un 20

por ciento al año hasta que fueran tan altas que se volvieran irrelevantes y pudieran ser abandonadas, y que todas las tarifas sean reducidas una décima parte del nivel actual en cada uno de los siguientes diez años.

Pocas medidas podrían ser más eficaces para promover la causa de la libertad en el país y en el extranjero. En lugar de otorgar subvenciones a gobiernos extranjeros en nombre de la ayuda económica —y, por tanto, promover el socialismo— mientras que al mismo tiempo se imponen restricciones a los productos que logran producir y, por consiguiente, se obstaculiza la libre empresa, podríamos asumir una postura coherente y de principios. Podríamos decir al resto del mundo: «Creemos en la libertad y pretendemos practicarla. Nadie puede obligarte a ser libre. Ése es tu negocio. Pero podemos ofrecer a todos una cooperación total en igualdad de condiciones. Nuestro mercado está abierto para ti. Vende aquí lo que puedas y quieras. Utiliza las ganancias para comprar lo que desees. De este modo, la cooperación entre individuos puede ser mundial y gratuita».

5

Política fiscal

Desde el New Deal, la excusa principal para la expansión de la actividad pública en el ámbito federal ha sido la supuesta necesidad de gasto público para eliminar el desempleo. La excusa ha pasado por varias etapas. En primer lugar, se necesitaba el gasto público para «encender la mecha». Los gastos temporales pondrían en marcha la economía y el Estado podría entonces salir de la escena.

Cuando los gastos iniciales no lograron eliminar el desempleo y fueron seguidos por una fuerte contracción económica en 1937-1938, la teoría del «estancamiento secular» se desarrolló para justificar un nivel permanentemente alto de gasto público. La economía había madurado, se argumentó. Las oportunidades de inversión habían sido explotadas en gran medida y no era probable que surgieran nuevas oportunidades. Sin embargo, los individuos todavía querían ahorrar. Por tanto, era esencial que el Estado gastara y dirigiera un déficit perpetuo. Los valores emitidos para financiar el déficit proporcionarían a los individuos una forma de acumular ahorros mientras que los gastos del Estado proporcionarían empleo. Esta visión ha sido desacreditada del todo por análisis teóricos y aún más por la experiencia real, incluida la aparición de líneas completamente nuevas para la inversión privada no soñadas por los estancacionistas seculares. Sin embargo, ha dejado su herencia. Puede que la idea no sea aceptada por nadie, pero los programas estatales emprendidos en su nombre, como

algunos de los destinados a encender la mecha, todavía están con nosotros y, de hecho, son responsables de un gasto público en constante crecimiento.

Más recientemente se ha hecho hincapié en el gasto público no para encender la mecha ni para mantener bajo control el espectro del estancamiento secular, sino como un timón. Se dice que, cuando los gastos privados disminuyen por cualquier motivo, el gasto público debería aumentar para mantener estables los gastos totales; por el contrario, cuando aumentan los gastos privados, el gasto público debería disminuir. Desafortunadamente, el timón está desequilibrado. Cada recesión, por pequeña que sea, provoca un escalofrío a legisladores y administradores políticamente sensibles y siempre temerosos de que tal vez sea el presagio de otro 1929-1933. Se apresuran a promulgar programas de gastos federales de un tipo u otro. De hecho, muchos de los programas no entrarán en vigor hasta después de que haya pasado la recesión. Por tanto, en la medida en que afecten a los gastos totales, sobre los que tendré algo más que decir posteriormente, tienden a exacerbar el éxito de la expansión en lugar de mitigar la recesión. La prisa con la que se aprueban los programas de gastos no es igualada con la prisa por derogarlos o eliminar otros cuando la recesión haya pasado y la expansión esté en marcha. Por el contrario, se argumenta entonces que una expansión «saludable» no debe estar «amenazada» por recortes en el gasto público.

En consecuencia, el principal daño causado por la teoría del timón no es que no haya podido compensar las recesiones, lo cual sí ha hecho, y no es que haya introducido un sesgo inflacionario en la política del Estado, lo que también ha hecho, sino que ha fomentado continuamente una expansión en la gama de actividades estatales en el ámbito federal y ha evitado una reducción en la carga de impuestos federales.

En vista del énfasis que se hace sobre el uso del presupuesto federal como timón, es irónico que el componente más inestable del ingreso nacional en el período de posguerra sea el gasto federal y la inestabilidad no

haya ido en absoluto en una dirección para compensar los movimientos de otros componentes del gasto. Lejos de ser un timón que equilibre otras fuerzas que provocan fluctuaciones, el presupuesto federal ha sido, en todo caso, una importante fuente de perturbación e inestabilidad.

Debido a que sus gastos son ahora una parte tan grande del conjunto de la economía, el gobierno federal no puede evitar tener efectos significativos en ella. El primer requisito es, por tanto, que el Estado ponga en orden su propia casa, que adopte procedimientos que conduzcan a una estabilidad razonable en su propio flujo de gastos. Si hiciera eso, haría una clara contribución a la reducción de los ajustes necesarios en el resto de la economía. Hasta que eso suceda, es una farsa que los funcionarios del Estado adopten el tono moralista del maestro que mantiene a raya a los alumnos rebeldes. Por supuesto, que lo haga no es sorprendente. Pasar la pelota y culpar a los demás de las propias deficiencias no son vicios de los cuales los funcionarios del Estado tienen el monopolio.

Incluso si uno aceptara la opinión de que el presupuesto federal debe ser y puede usarse como un timón —una visión que hay que considerar con más detalle a continuación—, no es necesario utilizar los gastos del presupuesto para este fin. La opción de los impuestos está también disponible. Una disminución de la renta nacional automáticamente reduce los ingresos fiscales del gobierno federal en mayor proporción y, por consiguiente, desplaza el presupuesto en la dirección del déficit, y a la inversa durante un auge. Si se desea hacer más, los impuestos pueden reducirse durante las recesiones y aumentarse durante las expansiones. Por supuesto, aquí también la política podría imponer una asimetría, haciendo los descensos políticamente más aceptables que las elevaciones.

Si la teoría del timón se ha aplicado en la práctica en lo relativo a los gastos, ha sido debido a la existencia de otras fuerzas que contribuyen al aumento del gasto público; en particular, la amplia aceptación por parte de los intelectuales de la creencia de que el Estado debe desempeñar un papel

más importante en la economía y en los asuntos privados; es decir, el triunfo de la filosofía del estado de bienestar. Esta filosofía ha encontrado un aliado útil en la teoría del timón; ha permitido a la intervención estatal proceder a un ritmo más rápido de lo que hubiera sido posible de otro modo.

Cuán diferentes podrían ser las cosas ahora si la teoría del timón se hubiese aplicado en el lado de los impuestos en lugar de en el lado del gasto. Supongamos que en cada recesión se hubiese producido un recorte de impuestos y que la impopularidad de una política de incremento de los impuestos en los años siguientes de expansión hubiera llevado a una resistencia ante las nuevas propuestas de programas de gasto público y a la reducción del que ya hay. Ahora podríamos estar en una posición en la que los gastos federales estarían absorbiendo una cantidad mucho menor de unos ingresos nacionales que serían mayores debido a la reducción de los efectos deprimentes e inhibidores de los impuestos.

Me apresuro a añadir que este sueño no pretende indicar ningún apoyo a la teoría del timón. En la práctica, incluso si los efectos estuvieran en la dirección esperada bajo la teoría del timón, se retrasarían en el tiempo y en su difusión. Para convertirlos en una compensación eficaz de otras fuerzas que provocan fluctuaciones, tendríamos que poder pronosticar esas

fluctuaciones mucho tiempo antes. Tanto en política fiscal como en política monetaria, dejando de lado todas las consideraciones políticas, simplemente no sabemos lo suficiente para poder utilizar cambios deliberados en impuestos o gastos como un mecanismo estabilizador sensible. Si intentáramos hacerlo, es casi seguro que empeoraríamos las cosas. Empeoramos las cosas no siendo perversos de manera constante —algo que se curaría con facilidad simplemente haciendo lo contrario de lo que al principio parecía que había que hacer—. Empeoramos las cosas al presentar una perturbación en gran parte aleatoria que simplemente se agrega a otras perturbaciones. Eso es lo que parece que hemos hecho en el pasado —

además, por supuesto, de otros grandes errores que han sido seriamente perversos—. Lo que he escrito en otro lugar con respecto a la política monetaria es igualmente aplicable a la política fiscal: «Lo que necesitamos no es un motor monetario hábil del vehículo económico cambiando continuamente la dirección del timón para adaptarse a las irregularidades inesperadas de la ruta, sino algunos medios para evitar que el pasajero monetario que está en el asiento trasero como un lastre se incline en ocasiones sobre el timón y dé una sacudida que amenace con sacar el coche de la carretera». ¹

Para la política fiscal, la contraparte adecuada de la política monetaria sería planificar los programas de gastos íntegramente en términos de lo que la comunidad quiere hacer a través del Estado en lugar de en privado, y sin tener en cuenta los problemas de la estabilidad económica interanual; planificar las tasas de impuestos de tal forma que proporcionen ingresos suficientes para cubrir los gastos planificados en el promedio de un año con otro, nuevamente sin tener en cuenta los cambios interanuales en la estabilidad económica; y evitar erráticos cambios en el gasto público o en los impuestos. Por supuesto, algunos cambios pueden ser inevitables. Un cambio repentino en la situación internacional puede generar grandes aumentos de gasto en las fuerzas armadas o una disminución de la recepción de permisos. Tales cambios presentan algunos movimientos erráticos en los gastos federales en el periodo de posguerra. Pero de ninguna manera dan cuenta de todo.

Antes de dejar el tema de la política fiscal, quisiera analizar el punto de vista, ahora tan ampliamente defendido, de que necesariamente un aumento de los gastos del Estado relativos a los ingresos fiscales es expansivo, y una contracción, decreciente. Esta visión, que está en el corazón de la creencia de que la política fiscal puede servir como timón, ya casi se da por sentada entre los empresarios, economistas profesionales y legos por igual. Sin embargo, no puede demostrarse que sea cierta sólo por consideraciones

lógicas, nunca ha sido documentada por evidencia empírica, y de hecho no coincide con la evidencia empírica relevante que yo conozco.

Esa creencia tiene su origen en un burdo análisis keynesiano. Suponer que el gasto público se incrementa en 100 dólares y los impuestos se mantienen sin cambios. Luego, sigue el simple análisis, en la primera ronda, las personas que reciben los 100 dólares extra tendrán muchos más ingresos. Ahorrarán algo de ese dinero, digamos un tercio, y gastarán los dos tercios restantes. Pero esto significa que en la segunda ronda, alguien más recibe 66 dólares, dos tercios adicionales de ingresos. Esa persona, a su vez, ahorrará algo y gastará algo, y así sucesivamente en una secuencia infinita. Si en cada etapa un tercio se ahorra y dos tercios se gastan, entonces los 100 dólares adicionales de gasto público, en última instancia agregarán 300 dólares en ingresos. Éste es un análisis del multiplicador keynesiano simple con un multiplicador de tres. Por supuesto, si hay una inyección, los efectos desaparecerán, el salto inicial en los ingresos de 100 dólares será reemplazado por una disminución gradual al nivel anterior. Pero si el gasto público se mantiene 100 dólares más alto por unidad de tiempo, digamos 100 dólares más cada año, entonces, en este análisis, los ingresos seguirán siendo superiores a 300 dólares al año.

Este simple análisis es muy atractivo. Pero el atractivo es espurio y surge de descuidar otros efectos relevantes del cambio en cuestión. Cuando se tienen en cuenta, el resultado final es mucho más dudoso: puede suponer desde ningún cambio en los ingresos, en cuyo caso los gastos privados disminuirán por debajo de los 100 dólares por los cuales el gasto público genera subidas, hasta el aumento completo especificado. E incluso si los ingresos monetarios aumentan, los precios pueden subir, por lo que los ingresos reales aumentan menos o nada. Examinemos algunos de los posibles imprevistos.

En primer lugar, en el relato simple no se dice nada sobre en qué gasta el Estado los 100 dólares. Supongamos, por ejemplo, que los gasta en algo que

los individuos pueden obtener por sí mismos. Por ejemplo, 100 dólares en pagar tarifas a un parque que pagó el coste de jardineros para mantenerlo cuidado. Supongamos que el Estado ahora paga estos costos y permite que la gente vaya al parque «gratis». Los jardineros siguen recibiendo los mismos ingresos, pero la gente que pagó los honorarios tiene 100 dólares disponibles. El gasto público no agrega, ni siquiera en la etapa inicial, 100 dólares a los ingresos. Lo que hace es dejar a algunas personas con 100 dólares disponibles para fines distintos al parque, y presumiblemente para fines menos valorados. Ya que están recibiendo los servicios del parque gratis, se puede esperar que gasten menos de sus ingresos totales en bienes de consumo que antes. La cantidad no es fácil de especificar. Incluso si asumimos, como en el análisis simple, que la gente ahorra un tercio de los ingresos adicionales, no podemos suponer que cuando obtienen un conjunto de bienes de consumo «gratis», dos tercios del dinero liberado se gastarán en otros bienes de consumo. Una posibilidad, por supuesto, es que continúen comprando la misma cantidad de bienes de consumo y agreguen 100 dólares a sus ahorros. En este caso, incluso en el análisis keynesiano simple, el efecto del gasto público está completamente compensado: el gasto público aumenta en 100 dólares, el privado disminuye 100 dólares. O, por tomar otro ejemplo, los 100 dólares se pueden gastar en construir una carretera que de otra manera una empresa privada habría construido o cuya disponibilidad puede hacer que las reparaciones de una empresa de camiones sean innecesarias. Luego, la empresa dispone de fondos liberados, pero presumiblemente no los gastará todos en inversiones menos atractivas. En estos casos, el gasto público simplemente desvía los gastos privados y sólo el exceso neto del gasto público está disponible desde el principio. Desde este punto de vista, es paradójico que la forma de asegurar que no haya desviaciones sea que el Estado gaste el dinero en algo completamente inútil, éste es el contenido intelectual limitado del tipo de trabajo que

consiste en «rellenar huecos». Pero, por supuesto, esto muestra que hay algo mal en el análisis.

En segundo lugar, en el relato simple no se dice nada acerca de cómo obtiene el Estado los 100 dólares para gastar. Hasta donde llega el análisis, los resultados son los mismos si el Estado imprime dinero extra o pide prestado al público. Pero seguramente lo que haga marcará la diferencia. Para separar la política fiscal de la monetaria, supongamos que el Estado toma prestados los 100 dólares para que la reserva de dinero sea la misma que hubiera tenido en ausencia del gasto público. Ésta es la suposición correcta, porque si así lo desea el Estado, la cantidad de dinero puede ser aumentada sin gasto público adicional, simplemente imprimiendo el dinero y comprando bonos del Estado con él. Pero ahora debemos preguntarnos cuál es el efecto de pedir prestado. Para analizar este problema, supongamos que no ocurren desviaciones, por lo que en primera instancia no hay compensación directa a los 100 dólares en forma de una caída compensatoria en los gastos privados. Hay que tener en cuenta que los préstamos del Estado no alteran la cantidad de dinero en manos privadas. El Estado pide prestados 100 dólares con su mano derecha a algunos individuos y entrega el dinero con su mano izquierda a los individuos a los que se dirigen sus gastos. Diferentes personas sostienen el dinero, pero la cantidad total de dinero retenido no cambia.

El análisis keynesiano simple da por sentado de manera implícita que tomar prestado el dinero no tiene ningún efecto sobre otros gastos. Hay dos circunstancias extremas en las que esto puede ocurrir. Primero, supongamos que la gente es completamente indiferente a la tenencia de bonos o de dinero, de modo que los bonos para obtener los 100 dólares pueden venderse sin tener que ofrecer una mayor rentabilidad al comprador. (Por supuesto, 100 dólares es una cantidad tan pequeña que en la práctica tendría un efecto insignificante sobre la tasa de rendimiento requerida, pero el problema es el de un principio cuyo efecto práctico puede verse conforme

esos 100 dólares representen 100 millones o 1.000 millones.) En la jerga keynesiana, hay una «trampa de liquidez» y se insta a la gente a comprar los bonos con «dinero ocioso». Si éste no es el caso, y es evidente que no puede serlo indefinidamente, entonces el Estado puede vender los bonos ofreciendo una tasa de retorno más alta. Entonces otros prestatarios también tendrán que pagar una tasa más alta. Esta tasa más alta en general desalentará el gasto privado por parte de los posibles prestatarios. Aquí viene la segunda circunstancia extrema bajo la cual se mantendrá el análisis keynesiano simple: que los potenciales prestatarios son tan tercos con el gasto que no hay aumento en las tasas de interés, por muy elevado que sea, que pueda reducir sus gastos o, en la jerga keynesiana, que la eficiencia marginal de la inversión es perfectamente inelástica con respecto a la tasa de interés.

No conozco a ningún economista profesional, no importa lo muy keynesiano que pueda considerarse a sí mismo, que considere cualquiera de estos supuestos extremos como válido en la actualidad, o capaz de sostener cualquier considerable nivel de endeudamiento o aumento en las tasas de interés, o que pueda haberlo sostenido, excepto en circunstancias bastante especiales en el pasado. Sin embargo, muchos economistas, y algunos no economistas, ya se definan a sí mismos como keynesianos o no, aceptan

como válida la creencia de que un aumento del gasto público en relación con los ingresos fiscales, incluso cuando se financia con préstamos, es necesariamente expansionista, aunque, como hemos visto, esta creencia requiere de forma implícita una de estas circunstancias extremas para sostenerse.

Si ninguno de los supuestos se cumple, el aumento del gasto público se compensará con una disminución de los gastos privados en la parte de quienes prestan fondos al Estado o de aquellos que de otro modo hubieran pedido prestados los fondos. ¿Qué cantidad del aumento de los gastos será compensada? Esto depende de los tenedores del dinero. La suposición

extrema, implícita en una teoría cuantitativa rígida del dinero, es que la cantidad de dinero que la gente quiere retener depende, en promedio, sólo de sus ingresos y no de la tasa de rendimiento que pueda obtener por bonos y valores similares. En este caso, dado que la reserva total de dinero es la misma antes y después, el ingreso monetario total también tendrá que ser el mismo para que la gente simplemente esté satisfecha de tener esa reserva de dinero. Esto significa que las tasas de interés tendrán que subir lo suficiente para sofocar una cantidad de gasto exactamente igual al aumento del gasto público. En este caso extremo, no tiene ningún sentido que los gastos del Estado sean expansivos. Ni siquiera los ingresos de dinero aumentan, y mucho menos los ingresos reales. Todo lo que ocurre es que el gasto público aumenta y el privado disminuye.

Advierto al lector que éste es un análisis muy simplificado. Un análisis completo requeriría un libro extenso. Pero incluso este análisis simplificado es suficiente para demostrar que cualquier resultado es posible entre un incremento de 300 dólares en los ingresos y un incremento de cero. Cuanto más persistan los consumidores en gastar determinada cantidad con un ingreso determinado, y cuanto más persistan los compradores de bienes de capital en gastar determinada cantidad en dichos bienes independientemente del coste, más cerca estará el resultado del extremo keynesiano de un aumento de 300 dólares. Por otro lado, cuanto más persistan los tenedores de dinero en intentar mantener determinada relación entre sus saldos de efectivo y sus ingresos, más se acercará el resultado al extremo rígido de la teoría cuantitativa de ningún cambio en la renta. En cuál de estos aspectos persista más el público es una cuestión empírica que debe juzgarse a partir de la evidencia fáctica, no es algo que pueda determinarse únicamente por el razonamiento teórico.

Antes de la Gran Depresión de la década de 1930, sin duda la mayoría de los economistas habría concluido que el resultado estaría más cerca de que no aumenten los ingresos que de un aumento de 300 dólares. Desde

entonces, la mayor parte de los economistas sin duda concluiría lo contrario. Más recientemente ha habido un retroceso hacia la posición anterior. Es triste decirlo, pero ninguno de estos cambios puede decirse que esté basado en pruebas satisfactorias. Han estado basados más bien en juicios intuitivos a partir de la mera experiencia.

En cooperación con algunos de mis estudiantes, he realizado un trabajo empírico bastante extenso, en Estados Unidos y otros países, para obtener alguna evidencia más satisfactoria.² Los resultados son sorprendentes. Sugieren en gran medida que el resultado real será más cercano al extremo de la teoría cuantitativa que al keynesiano. El juicio que parece justificado a partir de esta evidencia es que, del supuesto aumento de 100 dólares en los gastos del Estado, se puede esperar en promedio que agreguen aproximadamente 100 dólares a los ingresos, a veces menos, a veces más. Esto significa que un aumento en los gastos del Estado en relación con los ingresos no es expansivo en cualquier caso. Puede que se incrementen los ingresos monetarios, pero toda esta adición es absorbida por los gastos del Estado. Los gastos privados se mantienen sin cambios. Dado que es probable que en el proceso aumenten los precios, o que disminuyan menos de lo que lo harían de otra manera, el efecto es que los gastos privados se reduzcan en términos reales. Las proposiciones contrarias son válidas para un declive en los gastos del Estado.

Por supuesto, estas conclusiones no pueden considerarse definitivas. Se basan en el caso más amplio y completo de evidencia empírica que conozco, pero este caso todavía deja mucho que desear.

Sin embargo, una cosa está clara. Tanto si las opiniones tan ampliamente aceptadas acerca de los efectos de la política fiscal son correctas como si son incorrectas, se contradicen con al menos un extenso conjunto de evidencias. No conozco otro caso coherente u organizado de evidencias que las justifique. Son parte de la mitología económica, no las conclusiones demostradas del análisis económico o de estudios cuantitativos. No

obstante, han ejercido una inmensa influencia a la hora de asegurar un amplio respaldo público ante intromisiones de amplio alcance por parte de los Estados en la vida económica.

6

El papel del Estado en la educación

Hoy en día, la escuela primaria se paga y se administra casi en su totalidad por parte de organismos públicos o instituciones sin ánimo de lucro. Esta situación se ha desarrollado de manera gradual, y ahora se da tanto por sentado que hay muy poca atención explícita dirigida a las razones del tratamiento especial de la escolarización, incluso en países que son predominantemente de libre empresa en organización y filosofía. El resultado ha sido una extensión indiscriminada de la responsabilidad estatal.

En términos de los principios desarrollados en el capítulo 2, la intervención del Estado en la educación se puede racionalizar en dos sentidos. El primero es la existencia de importantes efectos de vecindad; es decir, circunstancias bajo las cuales la acción de un individuo impone costos significativos a otras personas para las que no es factible hacer una compensación, o produce ganancias significativas para otras personas a las cuales no les es factible realizar una compensación a cambio — circunstancias que hacen imposible el intercambio voluntario—. El segundo es la preocupación paternalista por los niños y por personas incapaces de cuidar de sí mismas. Los efectos de vecindad y el paternalismo tienen implicaciones muy diferentes para 1) la educación general para la ciudadanía, y 2) la educación vocacional especializada. En estas dos áreas, los fundamentos para la intervención del Estado son muy diferentes y

justifican tipos de acciones muy diferentes. Una observación preliminar más: es importante distinguir entre «escolarización» y «educación». No

toda escolarización es educación ni toda educación es escolarización. El tema que preocupa es la educación. Las actividades del Estado están mayormente limitadas a la escolarización.

Educación general para la ciudadanía

Una sociedad estable y democrática es imposible sin un mínimo grado de alfabetización y conocimiento por parte de la mayoría de los ciudadanos y sin una amplia aceptación de un conjunto de valores. La educación puede contribuir a ambos. En consecuencia, los beneficios de la educación de un niño alcanzan no sólo al niño o a sus padres, sino también a otros miembros de la sociedad. La educación de mi hijo contribuye al bienestar al promover una sociedad estable y democrática. No es factible identificar a los individuos (o familias) que se benefician de ello para cobrar por los servicios prestados, pero existe un significativo «efecto de vecindad».

¿Qué tipo de actuación estatal se justifica por este particular efecto de vecindad? La más obvia es exigir que cada niño reciba una cantidad mínima de escolaridad de un determinado tipo. Tal requisito podría imponerse a los padres sin más intervención estatal, al igual que los propietarios de edificios y con frecuencia de automóviles deben adherirse a los estándares especificados para proteger la seguridad de los otros. Aquí, sin embargo, existe una diferencia entre los dos casos. Los individuos que no pueden pagar los costos de cumplir con los estándares requeridos para edificios o automóviles por lo general pueden desprenderse de sus propiedades vendiéndolas. Por consiguiente, el requisito puede ser ejecutado sin subsidio estatal. Separar a un hijo de su padre porque no puede pagar el mínimo requerido para su escolarización es claramente incompatible con nuestra idea de la familia como unidad social básica y nuestra fe en la

libertad del individuo. Además, es muy probable que se redujera el valor de la educación para la ciudadanía en una sociedad libre.

Si la carga financiera impuesta por tal requisito escolar pudiera recaer en la gran mayoría de las hermandades de una comunidad, podría ser factible y deseable exigir a los padres que paguen el costo directamente. En casos extremos, podría ser gestionado por provisiones especiales de subsidios para las familias necesitadas. Hay muchas áreas en Estados Unidos donde hoy se cumplen estas condiciones. En estas áreas, sería muy deseable imponer los costos directamente a los padres. Esto eliminaría la maquinaria estatal que ahora se requiere para recaudar fondos fiscales de todos los residentes durante la totalidad de sus vidas, y luego devolverlos prácticamente a las mismas personas durante el período en que sus hijos van a la escuela. Reduciría la probabilidad de que los Estados también administren escuelas, un asunto que se analiza más adelante. Aumentaría la probabilidad de que el componente de subsidio de los gastos escolares disminuya a medida que la necesidad de tales subsidios es menor gracias al aumento de los niveles generales de ingresos. Si, como ahora, el Estado paga toda o la mayor parte de la escolarización, un aumento en los ingresos simplemente conducirá a un mayor flujo circular de fondos a través del mecanismo tributario y a una expansión del papel del Estado. Por último, pero no por ello menos importante, imponer los costes a los padres tendería a igualar los costes sociales y privados de tener hijos y lograría que se ¹ promoviera una mejor distribución social de las familias por tamaño.

Las diferencias entre familias en recursos y en número de niños, más la imposición de un estándar de escolarización que implica costos muy considerables, hacen que tal política sea difícilmente factible en muchas partes de Estados Unidos. Tanto en esas áreas como en otras en las que tal política sería factible, el Estado en su lugar ha asumido los costos financieros de proporcionar educación. Ha pagado no sólo la cantidad mínima de escolaridad requerida para todos, sino también la escolarización adicional en niveles más altos a disponibilidad de los jóvenes, pero no requerida por ellos. El argumento para ambos pasos es el «efecto de

vecindad» analizado más arriba. Los costos se pagan porque éste es el único medio factible de hacer cumplir el mínimo requerido. La escolarización adicional es financiada porque otras personas se benefician de la escolarización de los que tienen mayor capacidad e interés, ya que es una forma de proporcionar mejor liderazgo social y político. La ganancia de estas medidas debe equilibrarse con los costes, y puede haber diferentes opiniones acerca de en qué medida una subvención está justificada. Sin embargo, es probable que la mayoría de nosotros concluyamos que las ganancias son lo suficientemente importantes para justificar algún subsidio del Estado.

Estos motivos justifican el subsidio estatal de sólo ciertos tipos de escolaridad. Para empezar, no justifican subvencionar una formación puramente profesional que incrementa la productividad económica del estudiante pero no lo capacita para la ciudadanía ni para el liderazgo. Es extremadamente difícil dibujar una marcada línea divisoria entre estos dos tipos de educación. La mayor parte de la escolarización se suma al valor económico del estudiante —de hecho, es sólo en los tiempos modernos y en unos pocos países donde la alfabetización ha dejado de tener un valor comercial—. Y gran parte de la formación vocacional amplía la perspectiva del alumno. No obstante, la distinción es significativa. Subsidiar la formación de veterinarios, esteticistas, dentistas y muchos otros especialistas, como ocurre generalmente en Estados Unidos en programas educativos sostenidos con fondos públicos, no puede justificarse con los mismos argumentos con que se justifican las subvenciones a escuelas primarias o, en un nivel superior, las humanidades en la universidad. El que dichos subsidios se puedan justificar o no basándose en otras razones es algo que se analizará más adelante en este mismo capítulo.

Por supuesto, el argumento cualitativo del «efecto de vecindad» no determina los tipos específicos de escolarización que deberían ser subvencionados ni el tiempo por el que deberían subvencionarse. La

ganancia social presumiblemente es mayor en los niveles más bajos de escolaridad, donde existe el enfoque más cercano a la unanimidad sobre el contenido, y disminuye paulatinamente a medida que el nivel de escolaridad aumenta. Pero ni siquiera esto se puede afirmar con absoluta certeza. Muchas universidades fueron subvencionadas por los Estados mucho antes que las escuelas de nivel inferior. Los métodos de educación que proporcionan mayor ventaja social y la cantidad de los limitados recursos de la comunidad que deben gastarse en ellos es algo que debe decidir el juicio de la comunidad, expresado a través de sus canales políticos. El objetivo de este análisis no es decidir estas cuestiones para la comunidad, sino aclarar las cuestiones relacionadas con la elección, en particular si es apropiado hacer una elección en una comunidad en lugar de a nivel individual.

Como hemos visto, tanto la imposición de un nivel de escolaridad mínimo requerido como el financiamiento de esta escolaridad por parte del Estado pueden justificarse por los «efectos de vecindad» de la enseñanza. Un tercer paso, a saber, la administración real de instituciones educativas por parte del Estado, la «nacionalización», por así decirlo, de la mayor parte de la «industria de la educación» es mucho más difícil de justificar por este motivo o, por lo que puedo ver, por cualquier otro. Rara vez la conveniencia

de tal nacionalización se ha confrontado explícitamente. La mayoría de los Estados han financiado la escolarización pagando directamente los costes del funcionamiento de las instituciones educativas. Por tanto, este paso parecía requerido por la decisión de subvencionar la escolarización. Sin embargo, los dos pasos podrían estar separados. Los Estados podrían exigir un nivel mínimo de escolarización financiada mediante la entrega de cupones a los padres canjeables por una suma máxima especificada por niño cada año para servicios educativos «aprobados». Los padres tendrían entonces la libertad de gastar esta suma y cualquier suma adicional que ellos mismos hayan proporcionado en la compra de servicios educativos de

una institución «aprobada» de su propia elección. Los servicios educativos podrían ser prestados por empresas privadas que operan con fines de lucro o por instituciones sin fines de lucro. El papel del Estado se limitaría a asegurar que las escuelas cumplan con ciertos estándares mínimos, como la inclusión de un contenido mínimo común en sus programas, así como ahora inspecciona restaurantes para asegurarse de que mantengan las normas sanitarias mínimas. Un excelente ejemplo de un programa de este tipo es el programa educativo de Estados Unidos para veteranos después de la Segunda Guerra Mundial. Cada veterano calificado recibió una suma máxima por año que podría gastarse en cualquier institución de su elección siempre que cumpliera con ciertos estándares mínimos. Un ejemplo más limitado es la provisión en Gran Bretaña por la cual las autoridades locales pagan las tasas de algunos estudiantes que asisten a escuelas no estatales. Otro es el acuerdo en Francia por el cual el Estado paga parte de los costes de los estudiantes que asisten a escuelas no estatales.

Un argumento para nacionalizar las escuelas que se apoya en un «efecto de vecindad» es que de lo contrario sería imposible proporcionar el núcleo común de valores que se consideran necesarios para la estabilidad social. La imposición de estándares mínimos a las escuelas privadas, como se sugirió antes, podría no ser suficiente para lograr este resultado. El problema se

puede ilustrar concretamente en términos de las escuelas dirigidas por diferentes grupos religiosos. Se puede argumentar que estas escuelas inculcarán conjuntos de valores que son incompatibles entre sí y con aquellos inculcados en las escuelas no sectarias; de esta forma, convierten la educación en una fuerza divisiva en lugar de unificadora.

Llevado al extremo, este argumento no sólo valdría para la administración de estas escuelas por el Estado, sino también para la asistencia obligatoria a tales escuelas. Acuerdos existentes en Estados Unidos y la mayoría de los demás países occidentales están a medio camino. Las escuelas administradas por el Estado están disponibles, pero no

son obligatorias. Sin embargo, el vínculo entre la financiación de la escolarización y su administración coloca a otras escuelas en desventaja: obtienen poco o ningún beneficio de los fondos gastados en educación — una situación que ha sido la causa de muchas disputas políticas, en particular en Francia y en la actualidad en Estados Unidos—. Se teme que eliminar esta desventaja podría fortalecer en gran medida el carácter religioso de las escuelas, y de esta forma contribuir a que el objetivo de lograr un núcleo de valores compartidos sea aún más difícil.

Por persuasivo que sea este argumento, de ninguna manera está claro que sea válido o que la desnacionalización de la escolarización tendría los efectos sugeridos. Por principio, entra en conflicto con la preservación de la libertad en sí. Trazar una línea entre proporcionar los valores sociales comunes requeridos para una estabilidad social, por un lado, y el adoctrinamiento que inhibe la libertad de pensamiento y creencias, por el otro, es otra de esas fronteras vagas que resulta más fácil mencionar que definir.

En términos de efectos, la desnacionalización de la escolarización ampliaría la gama de opciones disponibles para los padres. Si, como en la actualidad, los padres pueden enviar a sus hijos a escuelas públicas sin necesidad de un pago especial, muy pocos pueden enviarlos o los enviarán a

otras escuelas a menos que también estén subvencionadas. Las escuelas religiosas están en desventaja al no recibir ninguno de los fondos públicos destinados a la escolarización, pero tienen la ventaja compensatoria de ser gestionadas por instituciones que están dispuestas a subvencionarlas y pueden recaudar fondos para hacerlo. Existen pocas fuentes de subvención para las escuelas privadas. Si el gasto público actual en escolarización fuese puesto a disposición de los padres independientemente de dónde envíen a sus hijos, surgiría una amplia variedad de escuelas para cumplir con la demanda. En un grado mucho mayor de lo que ahora es posible, los padres podrían expresar sus puntos de vista sobre las escuelas simplemente

sacando a sus hijos de una escuela y enviándolos a otra. En general, ahora sólo pueden dar este paso asumiendo un costo considerable —enviando a sus hijos a una escuela privada o cambiando de residencia—. El resto puede expresar sus opiniones sólo a través de canales políticos engorrosos. Quizá podría alcanzarse un grado mayor de libertad para elegir escuelas en un sistema de administración público, pero sería difícil llevar esta libertad muy lejos en vista de la obligación de proporcionar un lugar a todos los niños. Aquí, como en otros campos, es probable que la empresa competitiva sea mucho más eficiente a la hora de satisfacer la demanda de los consumidores que cualquiera de las empresas nacionalizadas o dirigidas a otros fines. Por tanto, el resultado final puede ser que las escuelas religiosas disminuyan en lugar de crecer en importancia.

Otro factor que refuerza el argumento es la comprensible renuencia de los padres que llevan a sus hijos a escuelas religiosas a pagar más impuestos para financiar mayores gastos de la escuela pública. Como resultado, aquellas áreas donde hay más escuelas religiosas tienen grandes dificultades para recaudar fondos para las escuelas públicas. En la medida en que la calidad esté relacionada con el gasto, como hasta cierto punto ocurre, sin duda, en tales áreas las escuelas públicas tienden a ser de menor calidad y, por consiguiente, las escuelas religiosas son relativamente más atractivas.

Otro caso especial del argumento de que las escuelas dirigidas por el Estado son necesarias para que la educación sea una fuerza unificadora es que las escuelas privadas tienden a exacerbar las diferencias de clase. Si fuera dada una mayor libertad sobre dónde enviar a sus hijos, los padres de una clase social se juntarían y así evitarían una sana mezcla de niños de diferentes ambientes. Tanto si este argumento es válido como si no lo es, en principio no está del todo claro que el resultado sería aquél. Según los acuerdos actuales, la estratificación de las áreas residenciales restringe en efecto la mezcla de niños de orígenes decididamente diferentes. Además, ahora a los padres no se les impide llevar a sus hijos a escuelas privadas.

Sólo una clase muy limitada puede hacerlo o lo hace, escuelas religiosas aparte, produciendo así una mayor estratificación.

De hecho, este argumento parece apuntar casi en la dirección diametralmente opuesta —hacia la desnacionalización de las escuelas—. Pensemos en el aspecto en que el habitante de un vecindario de bajos ingresos en una gran ciudad estadounidense, no hablemos del de un barrio negro, es más desfavorecido. Si asigna suficiente importancia a, digamos, la compra de un automóvil nuevo, a base de ahorrar puede acumular suficiente dinero para comprar el mismo coche que un residente de una zona de altos ingresos. Para hacerlo no necesita mudarse a esa zona. Al contrario, en parte puede conseguir el dinero economizando en la vivienda. Y esto es válido igualmente para ropa, muebles, libros o lo que sea. Pero imaginemos una familia pobre en un barrio pobre que tenga un hijo superdotado cuya educación tenga para ella un valor tan alto que esté dispuesta a economizar y ahorre para tal propósito. A menos que pueda recibir tratamiento especial o asistencia escolar en una de las escasas escuelas privadas, la familia se encuentra en una posición muy difícil. Las «buenas» escuelas públicas se encuentran en los vecindarios de altos ingresos. Para mejorar la educación de sus hijos, la familia podría estar dispuesta a gastar una cantidad adicional a lo que paga en impuestos. Pero es difícil que pudiera permitirse el lujo de mudarse también a un barrio rico.

Creo que nuestras opiniones al respecto están todavía dominadas por el concepto de la pequeña ciudad que tenía una sola escuela para los residentes pobres y ricos por igual. En tales circunstancias, las escuelas públicas bien podrían haber igualado las oportunidades. Con el crecimiento de las áreas urbanas y suburbanas, la situación ha cambiado drásticamente. Es muy probable que, lejos de igualar las oportunidades, nuestro sistema escolar actual haga lo contrario. Lo hace todo más difícil para que aquellos con capacidades excepcionales —quienes, por cierto, son la esperanza del futuro— puedan elevarse por encima de la pobreza de su estado inicial.

Otro argumento a favor de la nacionalización de la escolarización es el «monopolio técnico». En comunidades pequeñas y áreas rurales, el número de niños puede ser demasiado pequeño para justificar más de una escuela de tamaño razonable, por lo que no se puede confiar en la competencia para proteger los intereses de padres e hijos. Como en otros casos de monopolio técnico, las alternativas son el monopolio privado sin restricciones, el monopolio privado controlado por el Estado y la entidad pública —una elección entre males—. Aunque claramente válido y significativo, en las últimas décadas este argumento se ha debilitado mucho por las mejoras en el transporte y el aumento de la concentración de la población en comunidades urbanas.

Quizá el modelo que se acerca más a la justificación de estas consideraciones —al menos para la educación primaria y secundaria— es una combinación de escuelas públicas y privadas. A los padres que optan por enviar a sus hijos a escuelas privadas se les pagaría una suma equivalente al costo estimado de educar a un niño en una escuela pública, siempre que se demuestre que esta suma se emplea en educación en una escuela aprobada. Este acuerdo cumpliría las características válidas del argumento del «monopolio técnico». Resolvería las justas quejas de los padres de que si envían a sus hijos a escuelas privadas no subvencionadas

deben pagar dos veces por la educación —en forma de impuestos y de forma directa—. Permitiría que la competencia se pudiera desarrollar. Se verían estimulados el desarrollo y mejora de todas las escuelas. La inyección de competencia haría mucho para promover una variedad saludable de escuelas. Haría mucho, también, a la hora de introducir flexibilidad en los sistemas escolares. Sus beneficios podrían hacer asimismo que los salarios de los maestros de escuela fueran sensibles a las fuerzas del mercado. Con ello daría a las autoridades públicas un estándar independiente con el cual juzgar el salario y promover un ajuste más rápido a los cambios en las condiciones de oferta y demanda.

Se insiste mucho en que la gran necesidad de la escolarización es más dinero para construir más instalaciones y pagar salarios más altos a los profesores a fin de atraer mejores profesionales. Este diagnóstico es falso. La cantidad de dinero gastado en educación se ha incrementado a un ritmo extraordinariamente alto, mucho más rápido que nuestro ingreso total. Los sueldos de los profesores han aumentado mucho más rápido que en otras ocupaciones comparables. El problema no es principalmente que gastamos muy poco dinero —aunque pueda ser—, sino que estamos obteniendo muy poco por cada dólar gastado. Quizá las cantidades de dinero gastadas en magníficas estructuras y terrenos lujosos de muchas escuelas están debidamente clasificados como gastos en escolarización. Pero es difícil aceptarlos como gastos en educación. Y esto es igualmente claro con respecto a los cursos de cestería, bailes sociales y las muchas otras asignaturas especiales a las que dan tanto crédito los educadores ingenuos. Me apresuro a agregar que, si lo desean, no puede haber objeción a que los padres gasten su propio dinero en tales lujos. Eso es de su incumbencia. Lo que se objeta es el uso para tales propósitos del dinero recaudado por los impuestos a padres y no padres. ¿Dónde está el «efecto de vecindad» que justifica tal uso del dinero de los impuestos?

Una de las principales razones de este tipo de uso del dinero público es el sistema de combinar la administración de las escuelas con su financiación. El padre que preferiría ver que el dinero es utilizado para mejores profesores y libros en lugar de para entrenadores y pasillos sólo puede expresar esta preferencia persuadiendo a una mayoría para cambiar el sistema para todos. Éste es un caso especial del principio general de que el mercado permite a cada uno satisfacer sus propios deseos —representación proporcional efectiva—, mientras que el proceso político impone conformidad. Además, el padre que quisiera gastar dinero extra en la educación del niño se ve limitado. No puede agregar algo a la cantidad que ahora se gasta en la escuela de su hijo y enviarlo a una escuela más costosa.

Si lo cambia de escuela, debe pagar el costo total y no simplemente el costo adicional. Sólo puede gastar dinero extra con facilidad en actividades extracurriculares: lecciones de baile, lecciones de música, etc. Como las ofertas privadas para gastar más dinero en educación están tan bloqueadas, la presión para gastar más en la educación de los niños se manifiesta en un gasto público cada vez mayor en elementos cada vez más tenuemente relacionados con la justificación básica de intervención estatal en la escolarización.

Como se deduce de este análisis, la adopción del sugerido acuerdo bien podría significar menor gasto público en escolaridad, si bien unos gastos totales aún mayores. Posibilitaría que los padres compraran lo que quisieran de manera más eficiente, lo que los llevaría a gastar más de lo que ahora gastan directa e indirectamente a través de impuestos. Evitaría que los padres estuvieran frustrados por gastar más dinero en educación debido a la necesidad actual de conformidad en la forma en que el dinero se gasta y por la comprensible renuencia de las personas que hoy en día no tienen hijos en la escuela, y en especial de los que en el futuro no los tendrán, de pagar impuestos más altos para propósitos a menudo muy lejanos de la educación tal como ellos la entienden.²

Con respecto a los sueldos de los profesores, el principal problema no es que en promedio sean demasiado bajos —bien pueden ser en promedio demasiado altos—, sino que son demasiado uniformes y rígidos. Los profesores deficientes reciben un pago excesivo y los buenos profesores reciben un sueldo muy bajo. Los programas salariales tienden a ser uniformes y están mucho más determinados por la antigüedad, los títulos recibidos y los certificados de enseñanza adquiridos que por el mérito. Esto también es en gran parte un resultado del actual sistema de administración estatal de las escuelas, y resulta más serio a medida que el área en la cual el Estado ejerce el control se vuelve más grande. De hecho, ésta es una de las principales razones por las que las organizaciones educativas profesionales

favorecen la ampliación de dicha área —del distrito escolar local al estado, y del estado al gobierno federal—. En cualquier organización burocrática, esencialmente de servicio civil, las escalas salariales estándar son casi inevitables; es casi imposible simular una competencia capaz de proporcionar conforme al mérito amplias diferencias en los sueldos. Los educadores, es decir, los propios profesores, llegan a ejercer el control primario. Los padres o la comunidad local ejercen muy poco control. En cualquier área, ya sea carpintería o fontanería o enseñanza, por la razón obvia de que los especialmente talentosos son siempre pocos, la mayoría de los trabajadores favorecen las escalas salariales estándar y se oponen a las diferencias de mérito. Éste es un caso especial de la tendencia general de la gente a tratar de confabularse para fijar precios, ya sea a través de sindicatos o de monopolios industriales. Pero a menos que el Estado los haga cumplir o les brinde un apoyo considerable, los acuerdos colusorios suelen ser destruidos por la competencia.

Si uno buscara de manera deliberada crear un sistema de contratación y pago de maestros para repeler a los imaginativos, atrevidos y seguros de sí mismos y atraer a los aburridos, mediocres y sin inspiración, es difícil que pudiera hacer algo mejor que imitar el sistema de exigir certificados académicos y hacer cumplir las estructuras salariales estándar que se han desarrollado en la ciudad más grande y en los sistemas estatales. Quizá sea sorprendente que en estas circunstancias el nivel de habilidad en la enseñanza de la escuela primaria y secundaria sea tan alto. El sistema alternativo resolvería estos problemas y permitiría a la competencia ser eficaz para recompensar el mérito y atraer la capacidad para enseñar.

¿Por qué la intervención estatal en la educación de Estados Unidos se ha desarrollado en esta línea? No tengo el conocimiento detallado de historia de la educación que se requeriría para responder definitivamente a esta pregunta. No obstante, algunas conjeturas pueden ser útiles para sugerir los tipos de consideraciones que pueden alterar la política social actual. De

ninguna manera estoy seguro de que las disposiciones que propongo ahora hubieran sido deseables hace un siglo. Antes del extenso crecimiento del transporte, el argumento del «monopolio técnico» era mucho más importante. También es relevante que en el siglo XIX y a principios del XX el principal problema en Estados Unidos no fuera promover la diversidad, sino crear un núcleo de valores comunes esenciales para una sociedad estable. Grandes corrientes de inmigrantes inundaban el país procedentes de todas partes del mundo, hablando diferentes idiomas y observando diversas costumbres. El «crisol de razas» tuvo que introducir alguna medida de conformidad y lealtad a los valores comunes. La escuela pública tenía una función importante en esta tarea, sobre todo al imponer el inglés como idioma común. Bajo el esquema de vales alternativos, los estándares mínimos impuestos a las escuelas para calificar para la aprobación podrían haber incluido el uso del inglés. Pero bien podría haber sido más difícil asegurar que en un sistema escolar privado este requisito se impusiera y fuera satisfecho. No pretendo concluir que el sistema de escuelas públicas fuera definitivamente preferible a la alternativa, sólo que entonces se justificaba mejor que ahora. Nuestro problema hoy no es imponer la conformidad, es más bien que estamos amenazados con un exceso de conformidad. Nuestro problema es cómo fomentar la diversidad, y la alternativa posibilitaría esto con mucha más eficacia que un sistema escolar nacionalizado.

Otro factor que pudo haber sido importante hace un siglo fue la combinación del descrédito generalizado de las donaciones en efectivo a los particulares («dádivas») con la ausencia de una maquinaria administrativa eficiente para manejar la distribución de vales y verificar su uso. Esta maquinaria es un fenómeno de los tiempos modernos que ha florecido gracias a la enorme extensión de los impuestos personales y de los programas de seguridad social. En su ausencia, la administración de las

escuelas puede haber sido considerada como la única forma posible de financiar la educación.

Como sugieren algunos de los ejemplos citados anteriormente (Inglaterra y Francia), algunas características de los acuerdos propuestos están presentes en los sistemas educativos existentes. En la mayoría de los países occidentales ha habido una fuerte y, creo, creciente presión para llegar a acuerdos de este tipo. Quizá esto se explica en parte por los desarrollos modernos en la maquinaria administrativa estatal, que facilitan tales acuerdos.

Si bien en el cambio del sistema actual al propuesto y en su administración surgirían muchos problemas administrativos, no parecen ni insolubles ni únicos. Al igual que en la desnacionalización de otras actividades, los locales y equipos existentes podrían venderse a empresas privadas que quisieran ingresar en el campo. Por tanto, en la transición no habría desperdicio de capital. Dado que el Estado, al menos en algunas áreas, continuaría administrando escuelas, la transición sería gradual y fácil. La administración local de la educación en Estados Unidos y otros países facilitaría de manera similar la transición, ya que alentaría la experimentación a pequeña escala. Sin duda surgirían dificultades para determinar la elegibilidad para subvenciones estatales, pero esto es idéntico

al problema de determinar qué unidad está obligada a proporcionar instalaciones escolares para un niño en particular. Las diferencias en el tamaño de las becas harían unas áreas más atractivas que otras, al igual que ahora las diferencias en la calidad de la educación tienen el mismo efecto. Es posible que la única complicación adicional sea una mayor oportunidad para los abusos debido a la mayor libertad para decidir dónde educar a los niños. La supuesta dificultad de administración es una defensa estándar del *statu quo* contra cualquier cambio propuesto; en este caso particular, es una defensa aún más débil de lo habitual porque la organización existente debe solventar no sólo los principales problemas planteados por la organización

propuesta, sino también los problemas adicionales que plantea la administración de las escuelas como tarea del Estado.

Escolarización en el colegio y en la universidad

El análisis anterior se refiere principalmente a la educación primaria y secundaria. En el caso de la educación superior, el argumento a favor de su nacionalización por efectos de vecindad o de monopolio técnico es aún más débil. Para los niveles más bajos de escolaridad existe un consenso considerable, casi unanimidad, sobre el contenido apropiado de un programa educativo para ciudadanos de una democracia (nadie discute que se deba enseñar lectura, escritura y aritmética). A niveles sucesivamente superiores, hay cada vez menos acuerdo. Sin duda, muy por debajo del nivel de la universidad estadounidense no hay acuerdo suficiente para justificar la imposición de las opiniones de una mayoría, y mucho menos una mayoría simple, sobre el resto. De hecho, la falta de acuerdo puede extenderse hasta el punto de arrojar dudas sobre la conveniencia incluso de subsidiar la escolarización a este nivel; por supuesto, va lo suficientemente lejos como para socavar cualquier caso de nacionalización sostenido sobre la base de proporcionar un núcleo común de valores. En vista de las distancias que los individuos recorren para asistir a las instituciones de educación superior, es difícil que a este nivel pueda existir una cuestión de «monopolio técnico».

En la educación superior estadounidense, las instituciones públicas tienen un papel menor que en la educación primaria y secundaria. Sin embargo, hasta la década de 1920, su importancia creció enormemente, y ahora representan más de la mitad de los estudiantes que asisten a colegios y universidades.³ Una de las principales razones de su crecimiento fue su precio; la mayoría de los colegios y universidades estatales y municipales

cobran tasas de matrícula mucho más bajas que las que se pueden permitir

las universidades privadas. En consecuencia, las universidades privadas han tenido serios problemas financieros y se han quejado con bastante razón de la competencia «desleal». Han querido mantener su independencia del Estado, sin embargo, por la presión financiera al mismo tiempo se han sentido impulsadas a buscar ayuda pública.

El análisis anterior sugiere las líneas que pueden ayudarnos a encontrar una solución satisfactoria. El gasto público en educación superior puede justificarse como un medio de capacitar a los jóvenes para la ciudadanía y el liderazgo comunitario —aunque me apresuro a añadir que gran parte del gasto corriente que se destina a la formación estrictamente profesional no puede justificarse de esta forma, ni tampoco, como veremos, de ninguna otra—. La restricción del subsidio a la escolarización obtenida en una institución administrada por el Estado no puede justificarse por ningún motivo. Siempre que la escolaridad sea del tipo que se desea subvencionar, toda subvención debería concederse a las personas para que la gasten en instituciones de su libre elección. Todas las escuelas públicas deben cobrar tarifas que cubran los costos educativos y, por tanto, competir en igualdad de condiciones con las escuelas no financiadas por el Estado.⁴ El sistema de readaptación seguiría en sus líneas generales el sistema adoptado en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial para financiar la educación de los veteranos, excepto que presumiblemente los fondos provendrían de los estados y no del gobierno federal.

La adopción de tal sistema permitiría una competencia más efectiva entre varios tipos de escuelas y una utilización más eficiente de sus recursos. Eliminaría la presión para la asistencia directa del Estado a los colegios y universidades privados, que así preservarían su total independencia y diversidad al mismo tiempo que se les permitiría crecer en relación con las instituciones estatales. También podría tener la ventaja adicional de provocar un escrutinio de los fines para los que se otorgan las subvenciones. Más que de las actividades apropiadas para que el Estado las

subsidie, el subsidio de instituciones más que de personas ha llevado a un subsidio indiscriminado de todas las actividades apropiadas para tales instituciones. Incluso un examen superficial sugiere que si bien las dos clases de actividades se superponen, están lejos de ser idénticas.

Debido a la existencia de un gran número y variedad de escuelas privadas, el argumento de equidad para el modelo alternativo es en particular claro en los niveles escolar y universitario. El estado de Ohio, por ejemplo, les dice a sus ciudadanos: «Si tienen un joven que quiere ir a la universidad, automáticamente le concederemos una beca considerable de cuatro años, siempre que pueda satisfacer unos requisitos de educación mínima y siempre que sea lo suficientemente inteligente como para elegir ir a la Universidad de Ohio. Pero ni un centavo para él si quiere ir, o usted quiere que vaya, al Oberlin College o a la Teo Western Reserve University, y mucho menos a Yale, Harvard, Northwestern, Beloit o la Universidad de Chicago». ¿Cómo puede justificarse un programa así? ¿No sería mucho más equitativo, y promovería un nivel más alto de becas, dedicar el dinero que el estado de Ohio desea gastar en educación superior a becas sostenibles en cualquier universidad y exigir que la Universidad de Ohio compita en igualdad de condiciones con otras? ⁵

Enseñanza profesional vocacional

La educación vocacional y profesional no tiene efectos de vecindad del tipo atribuido anteriormente a la educación general. Es una forma de inversión en capital humano exactamente análoga a la inversión en maquinaria, edificios u otras formas de capital no humano. Su función es elevar la productividad económica del ser humano. Si lo hace, en una sociedad de libre empresa, el individuo es recompensado al recibir un mayor rendimiento por sus servicios de lo que de otro modo sería capaz de

obtener.⁶ Esta diferencia es el incentivo económico para invertir en capital,

ya sea en forma de maquinaria o de personas. En ambos casos, los rendimientos adicionales deben equilibrarse con los costos para adquirirlos. Para la educación vocacional, los costos principales son los ingresos perdidos durante el período de capacitación, los intereses perdidos al posponer el comienzo del período de ganancia y los gastos especiales de adquirir la capacitación, como tasas de matrícula y gastos en libros y equipo. En el caso del capital físico, los principales costes son los gastos de construcción del equipo de capital y los intereses perdidos durante la construcción. En ambos casos, presumiblemente un individuo considera la inversión como deseable si los rendimientos adicionales, como él los percibe, exceden los costes adicionales.⁷ En ambos casos, si el individuo asume la inversión y si el Estado no subsidia la inversión ni grava el rendimiento, el individuo (o sus padres, patrocinador o benefactor) en general asume todos los costos adicionales y recibe todos los rendimientos adicionales: no existen costos obvios no asumidos o retornos inapropiables que tiendan a hacer que los incentivos privados difieran sistemáticamente de aquellos que son socialmente apropiados.

Si el capital estuviera tan disponible para la inversión en seres humanos como para la inversión en activos físicos, ya sea a través del mercado o mediante la inversión directa de los individuos interesados, o de sus padres o benefactores, la tasa de rendimiento del capital tendería a ser aproximadamente igual en los dos campos. Si fuera más alto en capital no humano, los padres tendrían un incentivo para comprar ese capital para sus hijos en lugar de invertir una suma correspondiente en formación profesional, y viceversa. De hecho, sin embargo, hay una considerable evidencia empírica que muestra que la tasa de rendimiento de la inversión en formación es mucho más alta que la tasa de rendimiento de la inversión en capital físico. Esta diferencia sugiere la existencia de una subinversión en capital humano.⁸

Es probable que esta subinversión en capital humano refleje una imperfección en el mercado de capitales. La inversión en capital humano no se puede financiar en los mismos términos ni con la misma facilidad que la inversión en capital físico. Es fácil ver por qué. Si se realiza un préstamo de dinero fijo para financiar la inversión en capital físico, el prestamista puede obtener alguna garantía para su préstamo en forma de una hipoteca o un derecho residual sobre el activo físico en sí, y en caso de incumplimiento puede contar con la rentabilización de al menos parte de su inversión vendiendo el activo físico. Si hace un préstamo comparable para aumentar el poder adquisitivo de una persona, claramente no puede obtener ninguna garantía comparable. En un Estado no esclavista, el individuo que encarna la inversión no se puede comprar ni vender. Incluso si pudiera, la seguridad no sería comparable. La productividad del capital físico no depende en general de la cooperación del prestatario original. Obviamente, la productividad del capital humano lo hace. Un préstamo para financiar la formación de una persona que no tiene ninguna garantía que ofrecer más que sus ganancias futuras es, por tanto, una propuesta mucho menos atractiva que un préstamo para financiar la construcción de un edificio: la garantía es menor y el costo de la recaudación posterior del interés y el capital es mucho mayor.

Para financiar la inversión en formación, la inadecuación de los préstamos de dinero fijo supone otra complicación. Necesariamente, tal inversión implica mucho riesgo. El rendimiento promedio esperado puede ser alto, pero existe una amplia variación sobre el promedio. La muerte o la incapacidad física son fuentes obvias de variación, pero es probable que esto sea mucho menos importante que las diferencias en capacidad, energía y buena suerte. En consecuencia, si se hicieran préstamos de dinero fijo y estuvieran garantizados sólo por las ganancias futuras esperadas, nunca se reembolsaría una fracción considerable. Para que dichos préstamos sean atractivos para los prestamistas, la tasa de interés nominal que se cobra a

todos los préstamos debe ser lo suficientemente alta para compensar las pérdidas de capital de los préstamos en mora. La alta tasa de interés nominal entraría en conflicto con las leyes de usura y haría que los

9

préstamos no fueran atractivos para los prestatarios. En otras inversiones de riesgo, el dispositivo adoptado para resolver el problema correspondiente es la inversión en acciones más la responsabilidad limitada por parte de los accionistas. La contrapartida de la educación sería «comprar» una participación en las perspectivas de ingresos de un individuo; adelantarle los fondos necesarios para financiar su formación con la condición de que acepte pagar al prestamista una fracción determinada de sus ingresos futuros. De esta manera, un prestamista recuperaría más que su inversión inicial de personas relativamente exitosas, lo que compensaría el hecho de que no recuperara su inversión original de los que no lo lograron. No parece haber ningún obstáculo legal para los contratos privados de este tipo, aunque económicamente equivalen a la compra de una participación en la capacidad de ganancia de un individuo y, por tanto, a la esclavitud parcial. Una razón por la que estos contratos no se han vuelto comunes, a pesar de su potencial rentabilidad tanto para el prestamista como para el prestatario, es presumiblemente que administrarlos presenta costes elevados, dada la libertad de las personas para moverse de un lugar a otro, la necesidad de obtener resultados precisos y el largo período de vigencia de los contratos. Es de suponer que estos costes serían en particular altos para inversiones a pequeña escala con una amplia distribución geográfica de las personas financiadas. Estos costes pueden ser la razón principal por la que este tipo de inversión nunca se ha desarrollado bajo los auspicios privados.

Sin embargo, parece muy probable que el efecto acumulativo de la novedad de la idea también haya desempeñado un papel importante, la renuncia a pensar en la inversión en seres humanos como estrictamente comparable a la inversión en activos físicos, la probabilidad resultante de una condena pública irracional de tales contratos incluso si se celebran

una condena pública irracional de tales contratos, incluso si se celebran voluntariamente, y otras limitaciones convencionales sobre el tipo de inversiones que pueden hacer los intermediarios financieros que serían más adecuados para realizar tales inversiones, a saber, las compañías de seguros de vida. Los beneficios potenciales, en particular para los primeros participantes, son tan grandes que valdría la pena incurrir en costos administrativos extremadamente elevados.¹⁰

Cualquiera que sea la razón, una imperfección del mercado ha conducido a una inversión insuficiente en capital humano. Por tanto, la intervención estatal podría racionalizarse sobre la base tanto del «monopolio técnico», en la medida en que el obstáculo para el desarrollo de dicha inversión han sido los costos administrativos, como de la mejora del funcionamiento del mercado, en la medida en que se haya limitado a fricciones y rigideces del mercado.

Si el Estado interviene, ¿cómo debería hacerlo? Una forma obvia de intervención, y la única forma que se ha adoptado hasta ahora, es el subsidio directo del Estado a la educación vocacional o profesional financiada con ingresos generales. Esta forma parece claramente inapropiada. La inversión debe llevarse al punto en que el rendimiento adicional reembolse la inversión y dé lugar a la tasa de interés del mercado. Si la inversión se realiza en una persona, el rendimiento adicional toma la forma de un pago más alto por los servicios del individuo de lo que de otro modo podría exigirse. En una economía de mercado privado, el individuo obtendría este rendimiento como su ingreso personal. Si la inversión estuviera subvencionada, no habría asumido ninguno de los costes. En consecuencia, si se dieran subsidios a todos los que quisieran recibir la formación y poder cumplir con los estándares mínimos de calidad, tendería a haber una inversión excesiva en capital humano, ya que los individuos tendrían un incentivo para recibir la capacitación siempre que produjera un rendimiento adicional sobre los costes privados, incluso si el rendimiento fuera insuficiente para reembolsar el capital invertido, y mucho menos para

generar intereses sobre éste. Para evitar tal exceso de inversión, el Estado tendría que restringir los subsidios. Incluso aparte de la dificultad de calcular la cantidad «correcta» de inversión, esto implicaría racionar de alguna forma arbitraria la cantidad limitada de inversión entre más demandantes de los que podrían financiarse. Aquellos suficientemente afortunados de recibir su formación subvencionada recibirían todos los beneficios de la inversión mientras que los costes correrían a cargo de los contribuyentes en general, una redistribución del ingreso completamente arbitraria y casi con seguridad perversa.

De lo que se trata no es de redistribuir los ingresos, sino el capital disponible en términos comparables para la inversión en capital humano y físico. Los individuos deben asumir los costes de inversión en ellos mismos y recibir las recompensas. A la hora de realizar la inversión, no deben ser prevenidos por las imperfecciones del mercado si están dispuestos a asumir los costes. Una forma de lograr este resultado es que el Estado tome parte en inversiones de capital humano. Un organismo oficial podría ofrecer financiar o ayudar a financiar la formación de cualquier persona que pudiera cumplir con los estándares mínimos de calidad. Siempre que los fondos se gasten en garantizar la formación en una institución reconocida, pondría a disposición una suma limitada por año durante un número específico de años. A cambio, el individuo estaría de acuerdo en pagar al Estado cada año un porcentaje específico de sus ganancias cuando excedan una suma específica por cada 1.000 dólares que reciba del Estado. Este pago podría combinarse con facilidad con el pago del impuesto sobre la renta y, por consiguiente, implicaría un mínimo de gastos administrativos adicionales. La suma base debe ser igual a los ingresos promedio estimados sin la capacitación especializada; la fracción de las ganancias debe calcularse de manera que todo el proyecto se autofinancie. De esta forma, las personas que recibieron la formación se harían cargo de la totalidad del coste. La cantidad invertida podría entonces determinarse por elección

coste. La cantidad invertida podría entonces determinarse por elección

individual. Siempre que ésta fuera la única forma en que el Estado financiara la formación profesional o vocacional, y siempre que las ganancias calculadas reflejaran todos los beneficios y costos relevantes, la libre elección de los individuos tendería a producir la cantidad óptima de inversión.

Por desgracia, no es probable que se cumpla plenamente la segunda condición debido a la imposibilidad de incluir las devoluciones no pecuniarias mencionadas con anterioridad. Por tanto, en la práctica la inversión aún sería demasiado pequeña y no se distribuiría de manera óptima.¹¹

Por varias razones, para las instituciones de finanzas privadas y para las instituciones sin ánimo de lucro, como fundaciones y universidades, sería preferible desarrollar este plan. Por las dificultades que presenta la estimación de las ganancias base y la fracción de ganancias en exceso con respecto a la base para pagar al Estado, existe un gran peligro de que el plan se convierta en un juguete político. La información sobre los ingresos existentes en diversas ocupaciones proporcionaría sólo una aproximación vaga sobre los valores que harían que el proyecto se autofinanciara. Además, las ganancias base y la fracción deberían variar de un individuo a otro de acuerdo con cualquier diferencia en la capacidad de ganancia esperada que pueda predecirse de antemano, al igual que las primas de los seguros de vida varían entre grupos con una esperanza de vida diferente.

En la medida en que el gasto administrativo es el obstáculo para el desarrollo de dicho plan de forma privada, lo apropiado es que sea el gobierno federal, y no entidades menores, el que facilite los fondos. Cualquier estado pagaría los mismos costos que una compañía de seguros, por ejemplo, en el seguimiento de las personas a las que ha financiado. Aunque no se eliminarían por completo, los costos se minimizarían para el gobierno federal. Una persona que haya emigrado a otro país, por ejemplo, aún podría estar legal o moralmente obligada a pagar la parte acordada de

aun podría estar legal o moralmente obligada a pagar la parte acordada de

sus ganancias, pero podría ser difícil y costoso hacer cumplir la obligación. Por tanto, las personas exitosas podrían tener un incentivo para migrar. Por supuesto, surge un problema similar bajo el impuesto sobre la renta, y de forma más extensa. Éste y otros problemas administrativos derivados de llevar a cabo el plan a nivel federal no parecen serios, pese a que sin duda el plan sea engorroso en los detalles. Lo grave es el problema político ya mencionado: cómo evitar que el esquema se convierta en un juguete político y el proceso pase de ser un proyecto de autofinanciamiento a ser un medio de subvención de la formación profesional.

Pero si el peligro es real, también lo es la oportunidad. La imperfección existente en el mercado de capitales tiende a restringir la formación vocacional y profesional más cara a las personas cuyos padres o benefactores pueden financiarla. Hacen de estos individuos un grupo protegido «no competitivo» de la competencia por la falta de disponibilidad del capital necesario para muchas personas capaces. El resultado es la perpetuación de las desigualdades de riqueza y estatus. El desarrollo de un modelo como el descrito anteriormente haría que el capital estuviera más disponible y, por tanto, mejoraría la igualdad de oportunidades, reduciría las desigualdades de ingresos y riqueza y promovería el uso pleno de nuestros recursos humanos. Y no lo haría impidiendo la competencia ni destruyendo los incentivos ni tratando los síntomas, como resultaría de la redistribución total del ingreso, sino fortaleciendo la competencia, haciendo que los incentivos sean efectivos y eliminando las causas de la desigualdad.

7

Capitalismo y discriminación

Es un hecho histórico impactante que el desarrollo del capitalismo haya ido acompañado de importantes desventajas en las actividades económicas de determinados grupos religiosos, raciales y sociales, que han sido, como suele decirse, discriminados. En la Edad Media, la sustitución de acuerdos contractuales por acuerdos de estatus fue el primer paso hacia la liberación de los siervos. Durante la Edad Media, la supervivencia de los judíos fue posible gracias a la existencia de un sector de mercado en el que podían operar y mantenerse a pesar de la persecución oficial. Los puritanos y los cuáqueros migraron al Nuevo Mundo porque pudieron acumular en el mercado los fondos para hacerlo a pesar de las dificultades que les impusieron en otros aspectos de sus vidas.

Después de la guerra de Secesión, los estados del sur tomaron muchas medidas para imponer restricciones legales a los negros. Una medida que nunca se tomó a ninguna escala fue el establecimiento de barreras a la propiedad de bienes muebles e inmuebles. Es evidente que el hecho de no imponer tales barreras no reflejaba ninguna preocupación especial por evitar restricciones a los negros. Más bien reflejaba una creencia básica en la propiedad privada tan fuerte que anulaba el deseo de discriminar a los negros. El mantenimiento de las reglas generales de la propiedad privada y del capitalismo ha sido una fuente importante de oportunidades para los negros y les ha permitido progresar más de lo que podrían haber hecho de

negros y les ha permitido progresar más de lo que podrían haber hecho de otra manera. Para tomar un ejemplo más general, las zonas de

discriminación en cualquier sociedad son las áreas que tienen un carácter más monopólico, mientras que la discriminación contra minorías raciales o religiosas en particular es menor en aquellas áreas en las que existe una mayor libertad de competencia.

Como se señaló en el primer capítulo, una de las paradojas de la experiencia es que, a pesar de esta evidencia histórica, ha sido precisamente de esos grupos minoritarios de donde con frecuencia han salido los más ruidosos y numerosos partidarios de efectuar alteraciones fundamentales en una sociedad capitalista. En lugar de reconocer que el libre mercado ha sido el factor principal que permite que estas restricciones sean tan pequeñas como son, han tendido a atribuir al capitalismo las restricciones residuales que experimentan.

Ya hemos visto cómo un mercado libre separa la eficiencia económica de características irrelevantes. Como se señaló en el primer capítulo, el comprador de pan no sabe si éste fue elaborado con trigo cultivado por un hombre blanco o un hombre negro, por un cristiano o por un judío. En consecuencia, independientemente de las actitudes de la comunidad hacia la raza, la religión u otras características de las personas que contrata, el productor de trigo está en condiciones de utilizar los recursos con la mayor eficacia posible. Además, y esto es quizá lo más importante, en un mercado libre existe un incentivo económico para separar la eficiencia económica de otras características del individuo. Un empresario o emprendedor que expresa preferencias en sus actividades comerciales que no están relacionadas con la eficiencia productiva se encuentra en desventaja frente a otras personas que no lo hacen. Tal individuo se está imponiendo costos más altos a sí mismo que otros individuos que no tienen tales preferencias. Por tanto, en un mercado libre tenderá a verse desplazado.

Este mismo fenómeno tiene un alcance mucho más amplio. A menudo se da por sentado que la persona que discrimina a otros por su raza, religión,

color o lo que sea, al hacerlo, no incurre en costos, sino que simplemente

impone costos a los demás. Este punto de vista equivale a la falacia muy similar de que un país no se perjudica al imponer aranceles a los productos de otros países.¹ Ambos están igualmente equivocados. El hombre que se

opone a comprar o trabajar junto a un negro, por ejemplo, limita así sus posibilidades de elección. Por lo general, tendrá que pagar un precio más alto por lo que compra o recibirá un rendimiento menor por su trabajo. O, dicho de otra manera, aquellos de nosotros que consideramos que el color de la piel o la religión son irrelevantes podemos, como resultado, comprar algunas cosas más baratas.

Como tal vez sugieran estos comentarios, existen verdaderos problemas para definir e interpretar la discriminación. El hombre que ejerce la discriminación paga un precio por hacerlo. Está, por así decirlo, «comprando» lo que considera un «producto». Es difícil ver que la discriminación pueda tener otro significado que no sea el «gusto» hacia otros que uno no comparte. Cuando un individuo está dispuesto a pagar un precio más alto por escuchar a un cantante que a otro, no lo consideramos un acto de «discriminación» —o al menos no en el mismo sentido odioso—, aunque lo hacemos si está dispuesto a pagar un precio más alto por los servicios que le presta una persona en función de su raza. La diferencia entre los dos casos es que en uno compartimos el gusto y en el otro no.

¿Hay alguna diferencia de principio entre el gusto que lleva a alguien a preferir un criado atractivo a uno feo y el gusto que lleva a otro a preferir un negro a un blanco o un blanco a un negro, excepto que simpatizamos y estamos de acuerdo con un gusto y puede que no con el otro? No quiero decir que todos los gustos sean igualmente buenos. Por el contrario, creo firmemente que el color de la piel de un hombre o la religión de sus padres no es, por sí solo, motivo para tratarlo de manera diferente; que un hombre debe ser juzgado por lo que es y lo que hace y no por estas características externas. Deploro lo que me parecen los prejuicios y la estrechez de miras

de aquellos cuyos gustos difieren de los míos a este respecto y los creo

inferiores por ello. Pero considero que en una sociedad basada en la libre discusión el recurso apropiado es tratar de persuadirlos de que sus gustos son malos y que deben cambiar sus puntos de vista y su comportamiento, no usar el poder coercitivo para imponer mis gustos y mis actitudes a los demás.

Legislación de prácticas justas de empleo

En varios estados se han establecido comisiones de prácticas laborales justas que tienen la tarea de prevenir la «discriminación» por motivos de raza, color o religión en el empleo. Esta legislación implica claramente una

injerencia en la libertad de las personas a la hora de celebrar contratos voluntarios entre sí. Somete cualquier contrato de este tipo a la aprobación o desaprobación de la administración del estado. Por tanto, supone directamente una intromisión en la libertad del tipo que objetaríamos en la mayoría de los demás contextos. Además, como ocurre con la mayoría de las intromisiones en la libertad, las personas sometidas a dicha ley pueden no ser aquellas cuyas acciones incluso los proponentes de la ley desean controlar.

Por ejemplo, consideremos una situación en la que hay tiendas de comestibles que atienden a un vecindario habitado por personas que tienen una fuerte aversión a ser atendidas por empleados negros. Supongamos que una de las tiendas de comestibles tiene una vacante para un empleado y el primer solicitante calificado resulta ser un negro. Supongamos que por ley la tienda está obligada a contratarlo. El efecto de esta acción será reducir el negocio de esta tienda e imponer pérdidas al propietario. Si la preferencia de la comunidad es lo suficientemente fuerte, incluso puede causar el cierre de la tienda. Cuando en ausencia de la ley, el dueño de la tienda contrata empleados blancos en lugar de negros, puede que no esté expresando

empleados blancos en lugar de negros, puede que no este expresando preferencias o prejuicios o un gusto en particular. Puede que simplemente

esté transmitiendo los gustos de la comunidad. Está, por así decirlo, produciendo los servicios por los que los consumidores están dispuestos a pagar. No obstante, se ve perjudicado, y de hecho puede ser el único perjudicado apreciablemente, por una ley que le prohíbe dedicarse a esta actividad, es decir, le prohíbe complacer los gustos de sus clientes, que prefieren ser atendidos por un empleado blanco en lugar de por uno negro. Los consumidores, cuyas preferencias la ley pretende frenar, se verán afectados sustancialmente sólo en la medida en que el número de tiendas sea limitado y, por consiguiente, deban pagar precios más altos porque una tienda ha cerrado. Este análisis se puede generalizar. En una buena parte de los casos, cuando los empleadores adoptan políticas de empleo que atienden factores irrelevantes para la productividad técnica como relevantes para el empleo, están transmitiendo la preferencia de sus clientes o de sus otros empleados. De hecho, como se ha señalado con anterioridad, los empleadores suelen tener un incentivo para tratar de encontrar formas de eludir las preferencias de sus consumidores o de sus empleados si tales preferencias les imponen costes más altos.

Los defensores de la legislación de prácticas justas de empleo argumentan que la intromisión en la libertad de los individuos para celebrar contratos entre sí con respecto al empleo se justifica porque el individuo que se niega a contratar a un negro en lugar de un blanco, cuando ambos están igualmente calificados en términos de capacidad productiva física, está dañando a otros; es decir, a la minoría racial o religiosa cuya oportunidad de empleo queda limitada en el proceso. Este argumento implica una seria confusión entre dos tipos de daño muy diferentes. Uno es el daño positivo que un individuo hace a otro mediante la fuerza física o al obligarlo a celebrar un contrato sin su consentimiento. Un ejemplo obvio es el del hombre que golpea a otro en la cabeza con una cachiporra. Un

ejemplo menos obvio es la contaminación de arroyos que analizamos en el

cuando dos personas no pueden encontrar contratos mutuamente aceptables, como cuando yo no estoy dispuesto a comprar algo que alguien me quiere vender y, por tanto, le dejo en una posición peor de la que estaría si yo comprara el artículo. Si la comunidad en general prefiere los cantantes de blues a los cantantes de ópera, ciertamente está aumentando el bienestar económico de los primeros en relación con los segundos. Si un cantante de blues potencial puede encontrar empleo y un cantante de ópera potencial no puede, esto simplemente significa que el cantante de blues está prestando servicios por los que la comunidad considera que vale la pena pagar, mientras que el potencial cantante de ópera no. El potencial cantante de ópera se ve «perjudicado» por el gusto de la comunidad. Él estaría mejor y el cantante de blues sería el «perjudicado» si los gustos fueran al revés. Está claro que este tipo de daño no implica ningún intercambio involuntario o imposición de costos o concesión de beneficios a terceros. Hay sólidas razones para utilizar el Estado con el objetivo de evitar que una persona imponga un daño positivo; es decir, para evitar la coacción. No hay ninguna razón que justifique utilizar al Estado para evitar el «daño» de tipo negativo. Por el contrario, tal intervención estatal reduce la libertad y limita la cooperación voluntaria.

La legislación de prácticas justas de empleo implica la aceptación de un principio que los proponentes encontrarían aborrecible en casi todas las demás aplicaciones. Si es apropiado que el Estado estipule que los individuos no pueden hacer discriminaciones en el trabajo por razón de etnia, raza o religión, entonces es igualmente apropiado que el Estado, siempre que se pueda encontrar una mayoría que vote en ese sentido, diga que se pueden hacer discriminaciones en el trabajo por motivos de etnia, raza o religión. En principio, las leyes de Núremberg de Hitler y las leyes de los estados del sur que imponen restricciones especiales a los

acción estatal que no debería permitirse pero están a favor de la legislación de prácticas justas de empleo no pueden argumentar que por principio hay algo malo en las primeras. Sólo pueden argumentar que los criterios particulares utilizados son irrelevantes. Sólo pueden tratar de persuadir a otros hombres de que deben usar otros criterios.

Si uno considera una amplia extensión de la historia y observa el tipo de cosas que persuadirían a la mayoría si cada caso individual debe decidirse por sus méritos en lugar de hacerlo como parte de un principio general, no cabe duda de que la idoneidad de la acción estatal en este ámbito sería extremadamente indeseable, incluso desde el punto de vista de quienes en este momento están a favor de la legislación de prácticas justas de empleo. Si en este momento los proponentes de esta legislación están en una posición de hacer efectivas sus opiniones, es sólo debido a una situación constitucional y federal en la que una mayoría regional en una parte del país puede estar en condiciones de imponer sus opiniones a una mayoría en otra parte del país.

Como regla general, cualquier minoría que cuente con una acción mayoritaria específica para defender sus intereses es miope en extremo. La aceptación de una norma general que la obligue a contenerse en una clase de casos puede inhibir a mayorías específicas a la hora de explotar a minorías específicas. En ausencia de una norma semejante, sin duda se puede contar con que las mayorías usarán su poder para lograr sus preferencias o, si se quiere, prejuicios, no para proteger a las minorías de los prejuicios de las mayorías.

Para exponer el asunto de otra manera, quizá más llamativa, consideremos a un individuo que cree que el patrón actual de gustos es indeseable y que los negros tienen menos oportunidades de las que él quisiera que tuvieran. Supongamos que pone en práctica sus creencias

actuales, ¿se le debería impedir que lo hiciera? Claramente, según la lógica de la legislación de prácticas justas de empleo, sí se le debería impedir.

La contraparte del empleo justo en el área en la que estos principios quizá se han elaborado más que en cualquier otro, a saber, el área de la expresión, es la «justa expresión» en lugar de la libertad de expresión. A este respecto, la posición de la American Civil Liberties Union (ACLU) parece totalmente contradictoria. Favorece tanto la libertad de expresión como las leyes de empleo justo. Una forma de enunciar la justificación de la libertad de expresión es que no creemos que sea deseable que las mayorías momentáneas decidan lo que en cualquier momento se considerará un discurso apropiado. Queremos un mercado libre de ideas, de modo que las ideas tengan la oportunidad de obtener una aceptación mayoritaria o casi unánime, incluso si inicialmente sólo son defendidas por unos pocos. Precisamente las mismas consideraciones se aplican en el empleo o, más en general, en el mercado de bienes y servicios. ¿Es más deseable que las mayorías momentáneas decidan qué características son relevantes para el empleo en lugar de qué discurso es apropiado? De hecho, ¿se puede mantener durante mucho tiempo un mercado libre de ideas si se destruye un mercado libre de bienes y servicios? La ACLU luchará hasta la muerte para proteger el derecho de un racista a predicar en una esquina la doctrina de la segregación racial, pero estará a favor de encerrarlo en la cárcel si actúa según sus principios al negarse a contratar a un negro para un trabajo en particular. Como ya se destacó, el recurso apropiado de aquellos de nosotros que creemos que un criterio particular como la raza es irrelevante es persuadir a nuestros semejantes de que tengan la misma opinión, no usar el poder coercitivo del Estado para obligarlos a actuar de acuerdo con nuestros principios. De todos los grupos, la ACLU debería ser la primera tanto en reconocer como en proclamar que esto es así.

Leyes de derecho al trabajo

Algunos estados han aprobado leyes de «derecho al trabajo». Estas leyes prohíben exigir la afiliación a un sindicato como condición para el empleo.

Los principios que tienen que ver con las leyes de derecho al trabajo son idénticos a los que tienen que ver con la legislación de prácticas justas de empleo. En ambos casos se ve afectada la libertad del contrato de trabajo, en un caso al especificar que una raza o religión en particular no puede ser una condición de empleo; en el otro, al indicar que no puede serlo la pertenencia a un sindicato. A pesar de la identidad de principio, casi todos los que están a favor de la legislación de prácticas justas de empleo se oponen a las llamadas leyes del derecho al trabajo y casi todos los que están a favor de estas últimas se oponen a la legislación de prácticas justas de empleo. Como liberal, me opongo a estas dos leyes, como igualmente me opongo a las leyes que prohíben el llamado contrato del «perro amarillo» (un contrato que hace que la no pertenencia a un sindicato sea una condición para el empleo).

Dada la competencia entre empleadores y empleados, no parece haber ninguna razón por la cual los empleadores no deban tener la libertad de ofrecer a sus empleados las condiciones que deseen. En algunos casos, los empleadores encuentran que los empleados prefieren que parte de su remuneración sea en forma de servicios como campos de béisbol o instalaciones de juego o mejores instalaciones de descanso en lugar de dinero en efectivo. Entonces, los empleadores descubren que es más rentable ofrecer estas instalaciones como parte de su contrato de trabajo que ofrecer salarios más altos. De manera similar, los empleadores pueden proponer a sus empleados planes de pensión o exigirles la participación en planes de pensión, etc. Nada de esto implica ninguna intromisión en la libertad de las personas para encontrar empleo.

Simplemente refleja un intento de los empleadores de hacer que las

características del trabajo sean adecuadas y atractivas para los empleados.

sus deseos encontrando empleo con los empleadores correspondientes. En condiciones competitivas, lo mismo sería cierto con respecto a la obligación de los empleados de estar afiliados a un sindicato. Si, de hecho, algunos empleados prefieren trabajar en empresas en las que existe esa obligación y otros en empresas en las que no existe, se desarrollarían diferentes formas de contratos de trabajo, algunos con una disposición, otros con la otra.

Por supuesto, en la práctica existen algunas diferencias importantes entre la legislación de prácticas justas de empleo y el derecho al trabajo. Las diferencias son la presencia del monopolio en forma de organizaciones sindicales por parte de los trabajadores y la presencia de legislación federal con respecto a los sindicatos. De hecho, es dudoso que en un mercado laboral competitivo sea alguna vez rentable para los empleadores exigir la afiliación a un sindicato como condición del empleo. Mientras que con frecuencia los sindicatos pueden encontrarse sin ningún poder monopolístico fuerte entre los trabajadores, casi nunca se ve una empresa con esa exigencia. Casi siempre es un símbolo de poder monopolístico.

La coincidencia entre una empresa que exija como condición del empleo la afiliación a un sindicato y un monopolio laboral no es un argumento a favor de una ley de derecho al trabajo. Es un argumento a favor de la acción para eliminar el poder monopolístico independientemente de las formas y manifestaciones particulares que adopte. Es un argumento a favor de una acción antimonopolio más eficaz y generalizada en el campo laboral.

Otra cuestión especial que en la práctica es importante es el conflicto entre la ley federal y estatal y la existencia en este momento de una ley federal que se aplica a todos los estados y que deja un vacío para el estado individual sólo a través de la aprobación de una ley de derecho al trabajo. La solución óptima sería la revisión de la ley federal. La dificultad es que

ningún estado individual esté en condiciones de lograr esto sin embargo

ningún estado individual está en condiciones de lograr esto y, sin embargo, las personas dentro de un estado individual podrían desear un cambio en la

legislación que rige la organización sindical dentro de su estado. La ley del derecho al trabajo puede ser la única forma eficaz de hacerlo y, por tanto, el menor de los males. Parcialmente, supongo, porque me inclino a creer que por sí misma una ley sobre el derecho al trabajo no tendrá un gran efecto sobre el poder monopolístico de los sindicatos, no acepto esta justificación. Los argumentos prácticos me parecen demasiado débiles para superar la objeción de principio.

Segregación en la escuela

La segregación en la educación plantea un problema particular que los comentarios anteriores no tratan por una sola razón. La razón es que, en las circunstancias actuales, la educación es principalmente operada y administrada por el Estado. Esto significa que el Estado debe tomar una decisión explícita. Debe reforzar la segregación o reforzar la integración. Ambas me parecen malas soluciones. Aquellos de nosotros que creemos que el color de la piel es una característica irrelevante y que es deseable que todos lo reconozcan, pero que también creemos en la libertad individual, nos enfrentamos a un dilema. Si uno debe elegir entre los males de la segregación forzada o la integración forzada, a mí me resultaría imposible no elegir la integración.

El capítulo anterior, escrito inicialmente sin tener en cuenta el problema de la segregación o la integración, ofrece la solución adecuada que permite evitar ambos males —una bonita ilustración de cómo la organización concebida para mejorar la libertad en general afronta los problemas de la libertad en particular—. La solución adecuada es eliminar la administración estatal de las escuelas y permitir que los padres elijan el tipo de escuela a la que quieren que asistan sus hijos. Además, por supuesto, todos deberíamos,

en la medida de lo posible, intentar mediante el comportamiento y el diálogo fomentar el crecimiento de actitudes y opiniones que llevarían a las

escuelas mixtas a convertirse en la regla y a las escuelas segregadas en la rara excepción.

Si se adoptara una propuesta como la del capítulo anterior, se permitiría el desarrollo de una variedad de escuelas, algunas todas blancas, algunas negras, algunas mixtas. Asimismo, se permitiría que la transición de un tipo de escuelas a otro —con suerte a escuelas mixtas— fuera gradual y se adaptara al ritmo en el que se fuera dando el cambio de las actitudes de la comunidad. Evitaría el duro conflicto político que tanto ha contribuido a aumentar las tensiones sociales y perturbar a la comunidad. Así como ocurre en el mercado en general, esto permitiría cooperación sin conformidad.²

El estado de Virginia ha adoptado un plan que tiene muchas características en común con el descrito en el capítulo anterior. Aunque adoptado con el propósito de evitar la integración obligatoria, predigo que los efectos finales de la ley serán muy diferentes —después de todo, la diferencia entre resultado e intención es una de las principales justificaciones de una sociedad libre; es deseable dejar que los hombres persigan la inclinación de sus propios intereses porque no hay forma de predecirlos—. De hecho, incluso en las primeras etapas ha habido sorpresas. Me han dicho que una de las primeras solicitudes de un vale para financiar un cambio de escuela fue de un padre que transfirió a un niño de una escuela segregada a una integrada. El cambio no se solicitó para evitar la segregación, sino simplemente porque desde el punto de vista educativo la escuela integrada resultó ser mejor. De cara al futuro, si no se suprime el sistema de cupones, Virginia proporcionará un experimento para probar las conclusiones del capítulo anterior. Si esas conclusiones son correctas, deberíamos ver un florecimiento de las escuelas disponibles en Virginia, un aumento en su diversidad, un incremento sustancial, si no espectacular, de

la calidad de las escuelas líderes, y un aumento posterior en la calidad del resto bajo el ímpetu de las líderes.

Por otro lado, no deberíamos ser tan ingenuos como para suponer que los valores y las creencias profundamente arraigados pueden ser desarraigados con rapidez mediante la ley. Yo vivo en Chicago. Chicago no tiene ninguna ley que obligue a la segregación. Sus leyes requieren integración. Sin embargo, *de facto*, es probable que las escuelas públicas de Chicago estén tan segregadas como las escuelas de la mayoría de las ciudades del sur. Casi no hay duda de que, si en Chicago se introdujera el sistema de Virginia, el resultado sería una disminución apreciable de la segregación y una gran ampliación de las oportunidades disponibles para los jóvenes negros más capaces y ambiciosos.

8

Monopolio y responsabilidad social de las empresas y el trabajo

La competencia tiene dos significados muy distintos. En el discurso ordinario, competencia significa rivalidad personal, un individuo que busca superar a su competidor conocido. En el mundo económico, la competencia significa casi lo contrario. No hay rivalidad personal en el mercado competitivo. No hay regateo personal. El cultivador de trigo en un mercado libre no se siente en rivalidad ni amenazado por su vecino, que es, de hecho, su competidor. La esencia de un mercado competitivo es su carácter impersonal. Ningún participante puede determinar los términos en los que otros participantes tendrán acceso a bienes o empleo. Todos aceptan los precios dados por el mercado y ningún individuo puede tener por sí mismo más que una influencia insignificante sobre el precio, si bien todos los participantes juntos determinan el precio por el efecto combinado de sus acciones separadas.

El monopolio existe cuando una persona o empresa específica tiene suficiente control sobre un producto o servicio en particular para determinar significativamente los términos en los que otras personas tendrán acceso a él. De alguna manera, el monopolio se acerca al concepto ordinario de competencia, ya que involucra rivalidad personal.

El monopolio plantea dos clases de problemas para una sociedad libre.

Primero, la existencia del monopolio implica una limitación al intercambio voluntario a través de una reducción de las alternativas disponibles para los

individuos. En segundo lugar, plantea la cuestión de la «responsabilidad social», como se ha llegado a denominar, del monopolista. El participante en un mercado competitivo no tiene un poder apreciable para alterar los términos de intercambio; apenas es visible como una entidad separada; de ahí que sea difícil argumentar que tiene alguna «responsabilidad social», excepto la que comparten todos los ciudadanos de obedecer las leyes del país y vivir de acuerdo con ellas. El monopolista es visible y tiene poder. Es fácil argumentar que debe ejercer su poder no sólo para promover sus propios intereses, sino también para promover fines socialmente deseables. Sin embargo, la aplicación generalizada de tal doctrina destruiría una sociedad libre.

Por supuesto, la competencia es un ideal, como una línea o un punto euclidianos. Nadie ha visto nunca una línea euclidiana —que tiene un cero de ancho y profundidad—, sin embargo, a todos nos resulta útil considerar el volumen euclidiano —como la cuerda de un topógrafo— como una línea euclidiana. Del mismo modo, no existe la competencia «pura». Cada productor tiene algún efecto, por pequeño que sea, sobre el precio del producto que produce. La cuestión importante para la comprensión y para la política es si ese efecto es significativo o si se puede descuidar adecuadamente, ya que el topógrafo puede descuidar el grosor de lo que él llama una «línea». La respuesta, por supuesto, depende del problema. Pero a medida que he estudiado las actividades económicas en Estados Unidos, me ha ido impresionando cada vez más la amplitud de la gama de problemas e industrias para los que es apropiado tratar la economía como si fuera competitiva.

Las cuestiones planteadas por el monopolio son técnicas y abarcan un campo en el que no tengo ninguna competencia especial. En consecuencia, este capítulo se limita a un repaso bastante superficial de algunos de los

temas más amplios: el alcance del monopolio, las fuentes del monopolio, la

política pública apropiada y la responsabilidad social de las empresas y el trabajo.

El alcance del monopolio

Hay tres áreas importantes de monopolio que requieren una consideración particular: el monopolio en la industria, el monopolio en el trabajo y el monopolio oficial.

1. *Monopolio en la industria.* Lo más importante del monopolio empresarial es su relativa poca importancia desde el punto de vista de la economía en su conjunto. Hay unos cuatro millones de empresas operativas independientes en Estados Unidos; alrededor de cuatrocientas mil nacen cada año; un número algo menor muere cada año. Casi una quinta parte de la población activa trabaja por cuenta propia. En casi cualquier industria que se pueda mencionar, hay gigantes y pigmeos uno al lado del otro.

Más allá de estas impresiones generales, es difícil citar una medida objetiva satisfactoria sobre el alcance del monopolio y la competencia. La razón principal ya se ha señalado: estos conceptos, tal como se utilizan en la teoría económica, son construcciones ideales diseñadas para analizar problemas particulares y no para describir situaciones existentes. Como resultado, no puede haber una determinación clara acerca de si una empresa o industria en particular debe considerarse monopolística o competitiva. La dificultad de asignar significados precisos a tales términos conduce a muchos malentendidos. Dependiendo de los antecedentes de la experiencia en términos de los cuales se juzga el estado de la competencia, la misma palabra se usa para referirse a cosas diferentes. Quizá el ejemplo más sorprendente sea la forma en que un estudiante estadounidense describe como monopolísticas situaciones que un europeo consideraría altamente

competitivas. Como resultado, los europeos que interpretan la literatura y el debate estadounidense aceptando el significado atribuido en Europa a las

palabras *competencia* y *monopolio* tienden a creer que en Estados Unidos existe un grado de monopolio mucho mayor del que realmente existe.

Varios estudios, en particular de G. Warren Nutter y George J. Stigler, han tratado de clasificar las industrias en monopolísticas, funcionalmente competitivas y operadas o supervisadas por el Estado, y de rastrear los cambios en el tiempo en estas categorías.¹ Concluyen que, a partir de 1939, aproximadamente una cuarta parte de la economía podría considerarse operada o supervisada por el Estado. De las tres cuartas partes restantes, como máximo una cuarta parte y tal vez una parte tan pequeña como el 15 por ciento pueden considerarse monopolísticas, y al menos las tres cuartas partes y tal vez hasta el 85 por ciento restante, como competitivas. Por supuesto, el sector operado o supervisado por el Estado ha crecido mucho durante el último medio siglo. Por su parte, en el sector privado no se observa una tendencia a que el alcance del monopolio haya aumentado, y bien puede haber disminuido.

Sospecho que existe una impresión generalizada de que el monopolio es mucho más importante de lo que sugieren estas estimaciones y ha ido creciendo de manera constante a lo largo del tiempo. Una de las razones de esta impresión errónea es la tendencia a confundir tamaño absoluto y relativo. A medida que la economía ha crecido, las empresas se han vuelto más grandes en tamaño absoluto. Se ha interpretado que esto también significa que representan una fracción mayor del mercado, mientras que el mercado puede haber crecido aún más rápido. Una segunda razón es que el monopolio suscita más interés informativo y genera más atención que la competencia. Si se les pidiera a las personas que enumerasen las principales industrias de Estados Unidos, casi todas incluirían la producción de automóviles, pocas incluirían el comercio mayorista. Sin embargo, el comercio al por mayor es dos veces más importante que la producción de

automóviles. El comercio al por mayor es muy competitivo, por lo que atrae poca atención sobre sí mismo. Pocas personas podrían nombrar empresas

líderes en el comercio mayorista, aunque hay algunas que son muy grandes en tamaño absoluto. La producción de automóviles, aunque en ciertos aspectos es altamente competitiva, tiene muchas menos empresas y ciertamente está más cerca del monopolio. Todo el mundo puede nombrar las empresas líderes en la producción de automóviles. Para citar otro ejemplo sorprendente: el servicio doméstico es una industria mucho más importante que la industria del telégrafo y la telefonía. Una tercera razón es el sesgo general y la tendencia a enfatizar demasiado la importancia de lo grande frente a lo pequeño, de lo cual el punto anterior es sólo una manifestación particular. Por último, se considera que la principal característica de nuestra sociedad es su carácter industrial. Esto conduce a un énfasis excesivo en el sector manufacturero de la economía, que representa sólo alrededor de una cuarta parte de la producción o el empleo. Y el monopolio prevalece mucho más en la manufactura que en otros sectores de la economía.

Por las mismas razones, la sobrestimación de la importancia del monopolio va acompañada de una sobrestimación de la importancia de los cambios tecnológicos que promueven el monopolio en comparación con los que amplían la competencia. Por ejemplo, se ha hecho mucho hincapié en la difusión de la producción en masa. Se ha prestado mucha menos atención a los desarrollos en el transporte y las comunicaciones que han promovido la competencia al reducir la importancia de los mercados regionales locales y ampliar el alcance dentro del cual podría tener lugar la competencia. La creciente concentración de la industria del automóvil es un lugar común; el crecimiento de la industria del transporte por carretera, que reduce la dependencia de los grandes ferrocarriles, pasa inadvertido, como también lo hace la concentración decreciente en la industria del acero.

2. *Monopolio en el trabajo.* Existe una tendencia similar a sobrestimar la

importancia del monopolio en el trabajo. Los sindicatos incluyen aproximadamente una cuarta parte de la población activa, lo que sobrestima

en gran medida la importancia de los sindicatos en la estructura de los salarios. Muchos sindicatos son completamente ineficaces. Incluso los sindicatos fuertes y poderosos tienen un efecto limitado sobre la estructura salarial. En el trabajo parece aún más claro que en la industria por qué existe una fuerte tendencia a sobrestimar la importancia del monopolio. Aunque no sea una consecuencia de la organización sindical, si existe un sindicato, cualquier aumento salarial vendrá a través del sindicato. En los últimos años, los salarios del servicio doméstico han aumentado enormemente. Si hubiera existido un sindicato del servicio doméstico, el aumento se habría producido a través del sindicato y se le habría atribuido a él.

Esto no quiere decir que los sindicatos no sean importantes. Al igual que el monopolio empresarial, desempeñan un papel significativo al hacer que muchos salarios sean diferentes de lo que por sí solo establecería el mercado. Así como sería un gran error sobrestimar su importancia, también lo sería subestimarla. Una vez hice una estimación aproximada, y concluí que, gracias a los sindicatos, entre el 10 y el 15 por ciento de la población activa ha aumentado sus tasas salariales un 10-15 por ciento. Esto significa que algo así como el 85 o el 90 por ciento de la población activa ha visto reducidos sus salarios en un 4 por ciento.² Desde que hice estas estimaciones, otros han realizado estudios mucho más detallados. Mi impresión es que producen resultados del mismo orden de magnitud.

Al igual que los precios altos reducen la cantidad de productos comprados, si los sindicatos aumentan las tasas salariales en una ocupación o industria en particular, necesariamente hacen que la cantidad de empleo disponible en esa ocupación o industria sea menor de lo que sería de otra manera. El efecto es que un mayor número de personas buscarán otros empleos, lo que obliga a bajar los salarios en otras ocupaciones. Dado que

los sindicatos han sido en general más fuertes entre los grupos que de todos modos habrían tenido salarios altos, su efecto ha sido hacer que los

trabajadores mejor pagados cobren más a expensas de los trabajadores con salarios más bajos. Por tanto, al distorsionar el empleo de la mano de obra, los sindicatos no sólo han perjudicado al público y a los trabajadores en general, sino que también han hecho que los ingresos de la clase trabajadora sean más desiguales al reducir las oportunidades disponibles para los trabajadores más desfavorecidos.

En cierto sentido, existe una diferencia importante entre el monopolio laboral y el empresarial. Si bien parece que durante el último medio siglo no ha habido ninguna tendencia al alza en la importancia del monopolio empresarial, ciertamente sí que se ha producido en el monopolio laboral. Durante la Primera Guerra Mundial, los sindicatos crecieron notablemente en importancia, declinaron durante los años veinte y principios de los treinta, y luego dieron un salto enorme durante el período del *New Deal*. Durante y después de la Segunda Guerra Mundial consolidaron sus logros. Más recientemente, se han mantenido por su cuenta o incluso han disminuido. Esto no refleja un declive dentro de industrias u ocupaciones particulares, sino más bien una menor importancia de aquellas industrias u ocupaciones en las que los sindicatos son fuertes en relación con aquellas en las que son débiles.

En ciertos aspectos, la distinción que he estado estableciendo entre el monopolio laboral y el monopolio empresarial es demasiado tajante. Hasta cierto punto, los sindicatos han servido como medio para imponer el monopolio en la venta de un producto. El ejemplo más claro está en el carbón. La ley Guffey del carbón fue un intento de brindar apoyo legal a un cartel de operadores de minas de carbón que fijan los precios. Cuando esta ley fue declarada inconstitucional, a mediados de los años treinta, John L. Lewis y la Unión de Trabajadores Mineros intervinieron. Al convocar huelgas o paros laborales cada vez que la cantidad de carbón extraída

aumentaba excesivamente y amenazaba con hacer bajar los precios. Lewis controlaba la producción y, por consiguiente, los precios con la cooperación

tácita de la industria. Los beneficios de la gestión de este cartel se dividieron entre los operadores de las minas de carbón y los mineros. La ganancia para los mineros fue en forma de salarios más altos, lo que, por supuesto, significó menos mineros empleados. Por tanto, sólo los mineros que conservaron el empleo compartieron las ganancias del cartel e incluso tomaron una gran parte de las ganancias en forma de mayor ocio. La posibilidad de que los sindicatos desempeñen este papel se deriva de su exención de la Sherman Antitrust Act. Muchos otros sindicatos se han beneficiado de esta exención y se interpretan mejor como empresas que venden los servicios de cartelizar una industria que como organizaciones laborales. The Teamster's Union es quizá el más notable.

3. *Monopolio estatal y monopolio apoyado por el Estado.* En Estados Unidos, el monopolio estatal directo en la producción de bienes para la venta no es muy extenso. La oficina de correos, la producción de energía eléctrica, por TVA y otras centrales eléctricas de propiedad pública, la prestación de servicios viales, cobrados indirectamente a través del impuesto a la gasolina o directamente por peajes, y agua municipal y plantas similares son los principales ejemplos. Además, con un presupuesto tan grande para la defensa, los proyectos espaciales y la investigación como el que tenemos ahora, el gobierno federal se ha convertido esencialmente en el único comprador de los productos de muchas empresas y de industrias enteras. Esto plantea problemas muy serios para la preservación de una sociedad libre, pero no del tipo que se considera bajo el título de «monopolio».

El uso del Estado para establecer, apoyar y hacer cumplir los acuerdos de carteles y monopolios entre productores privados ha crecido con mucha más rapidez que el monopolio directo del Estado y en la actualidad es mucho más importante. La Comisión de Comercio Interestatal es un

ejemplo temprano y ha ampliado su alcance desde los ferrocarriles hasta el porte por carretera y otros medios de transporte. Sin duda el más notorio es

el programa agrícola. En esencia, es un cartel impuesto por el Estado. Otros ejemplos son la Comisión Federal de Comunicaciones, con su control sobre la radio y la televisión; la Comisión Federal de Energía, con su control sobre el petróleo y el gas que se mueven en el comercio interestatal; la Junta de Aeronautica Civil, con su control sobre las líneas aéreas; y la aplicación, por parte de la Junta de la Reserva Federal, de las tasas de interés máximas que los bancos pueden pagar sobre los depósitos a plazo, así como la prohibición legal del pago de intereses sobre los depósitos a la vista.

Estos ejemplos se observan en el ámbito federal. Además, ha habido una gran proliferación de desarrollos similares a nivel estatal y local. La Comisión de Ferrocarriles de Texas, que, hasta donde yo sé, no tiene nada que ver con los ferrocarriles, impone restricciones de producción en los pozos de petróleo al limitar el número de días en que los pozos pueden producir. Lo hace en nombre de la conservación, pero en realidad su propósito es controlar los precios. Más recientemente, ha sido fuertemente favorecida por las cuotas federales de importación de petróleo. Mantener los pozos de petróleo inactivos la mayor parte del tiempo para mantener altos los precios me parece un estorbo del mismo tipo que pagar a trabajadores del carbón en las locomotoras diésel por estar inactivos. Sin embargo, algunos representantes de las empresas que son muy ruidosos en su condena de las prácticas de falseamiento de los sindicatos como una violación de la libertad de empresa, en particular de la libertad de la industria petrolera, guardan un silencio ensordecedor sobre esas prácticas en el sector del petróleo.

Las disposiciones sobre licencias, que se analizan en el próximo capítulo, son otro ejemplo de monopolio creado y respaldado por el gobierno a nivel estatal. Las restricciones sobre el número de taxis que

pueden operar ejemplifican una restricción similar en el ámbito local. En Nueva York, un medallón que significa el derecho a operar un taxi

independiente ahora se vende por alrededor de 20.000 o 25.000 dólares; en Filadelfia, por 15.000 dólares. Otro ejemplo a escala local es la promulgación de códigos de construcción, aparentemente diseñados para la

seguridad pública, pero por lo general bajo el control de sindicatos de construcción locales o asociaciones de contratistas privados. Tales restricciones son numerosas y se aplican a una variedad considerable de actividades tanto en la ciudad como en el estado. Todas constituyen limitaciones arbitrarias a la capacidad de las personas para entablar intercambios voluntarios entre sí. Restringen la libertad y al mismo tiempo promueven el desperdicio de recursos.

Una especie de monopolio creado por el Estado, pero muy diferente en principio de los considerados hasta ahora, es la concesión de patentes a los inventores y de derechos de autor a los autores. Son diferentes porque también se puede considerar que definen los derechos de propiedad. En un sentido literal, si tengo un derecho de propiedad sobre un terreno en particular, se puede decir que tengo un monopolio con respecto a ese terreno definido y aplicado por el Estado. Con respecto a las invenciones y publicaciones, el problema es si es deseable establecer un derecho de propiedad análogo. Este problema es parte de la necesidad general de utilizar el Estado para establecer lo que debe considerarse propiedad y lo que no.

Tanto en las patentes como en los derechos de autor, es evidente que existe una sólida justificación *prima facie* para establecer derechos de propiedad. A menos que se haga esto, al inventor le resultará difícil o imposible cobrar un pago por la contribución que hace su invención a la producción. Es decir, otorgará a otros beneficios por los que no puede ser compensado. Por tanto, no tendrá ningún incentivo para dedicar el tiempo y el esfuerzo necesarios para producir dicha invención. Se aplican

consideraciones similares en el caso del escritor.

Al mismo tiempo, hay costos involucrados. Por un lado, hay muchas «invenciones» que no son patentables. El «inventor» del supermercado, por ejemplo, confería a sus semejantes grandes beneficios por los que no podía

cobrarles. En la medida en que se requiere el mismo tipo de capacidad para un tipo de invención que para el otro, la existencia de patentes tiende a desviar la actividad hacia las invenciones patentables. Por otro lado, las patentes triviales o las patentes que serían de dudosa legalidad si se impugnaran en los tribunales a menudo se utilizan como un mecanismo para mantener acuerdos privados de colusión que de otro modo sería más difícil o imposible mantener.

Éstos son comentarios muy superficiales sobre un problema difícil e importante. Su objetivo no es sugerir ninguna respuesta específica, sino sólo mostrar por qué las patentes y los derechos de autor pertenecen a una clase diferente de monopolios respaldados por el Estado e ilustrar el problema de política social que plantean. Una cosa está clara. Las condiciones específicas vinculadas a las patentes y los derechos de autor — por ejemplo, la concesión de protección de una patente durante diecisiete años en lugar de otro período— no son una cuestión de principios. Son cuestiones de conveniencia que deben determinarse mediante consideraciones prácticas. Yo mismo me inclino a creer que sería preferible un período de protección de patentes mucho más corto. Pero éste es un juicio casual sobre un tema sobre el que se ha estudiado mucho más detalladamente y sobre el que se necesita estudiar mucho más. Por tanto, merece poca confianza.

Las fuentes del monopolio

Hay tres fuentes principales de monopolio: consideraciones «técnicas»,

asistencia estatal directa e indirecta y colusión privada.

1. *Consideraciones técnicas.* Como se señaló en el segundo capítulo, el monopolio surge en cierta medida porque las consideraciones técnicas hacen que sea más eficiente o económico tener una sola empresa en lugar de muchas. El ejemplo más obvio en una comunidad individual es un sistema telefónico, un sistema de agua y similares. Lamentablemente, no existe una buena solución para el monopolio técnico. Sólo se puede elegir entre tres males: monopolio privado no regulado, monopolio privado regulado por el Estado y operación a cargo del Estado.

Parece imposible afirmar como proposición general que uno de estos males es uniformemente preferible a otro. Como se indica en el segundo capítulo, la gran desventaja de la regulación estatal o de la operación estatal del monopolio es que es muy difícil de revertir. En consecuencia, me inclino a insistir en que el menor de los males es el monopolio privado no regulado siempre que sea tolerable. Es muy probable que los cambios dinámicos lo socaven y exista al menos alguna posibilidad de que se permita que surtan efecto. E incluso a corto plazo, en general hay una gama más amplia de sustitutos de la que parece haber a primera vista, por lo que las empresas privadas están bastante limitadas en la medida en que es rentable mantener los precios por encima del costo. Además, como hemos visto, a menudo las agencias reguladoras tienden a caer bajo el control de los productores y, por consiguiente, los precios no pueden ser más bajos con regulación que sin regulación.

Afortunadamente, las áreas en las que las consideraciones técnicas hacen del monopolio un resultado posible o probable son bastante limitadas. No supondrían una amenaza seria para la preservación de una economía libre si no fuera por la tendencia de la regulación, introducida en este terreno, a extenderse a situaciones en las que no está tan justificada.

2. *Asistencia estatal directa e indirecta.* Es probable que la fuente más

importante de poder monopolístico haya sido la asistencia estatal, directa e indirecta. Con anterioridad se han citado numerosos ejemplos razonables de

asistencia estatal directa. La ayuda indirecta al monopolio consiste en medidas tomadas con otros fines que tienen como efecto (en gran medida involuntario) la imposición de limitaciones a los competidores potenciales de las empresas existentes. Quizá los tres ejemplos más claros son los aranceles, la legislación fiscal y la aplicación de la ley y la legislación referida a los conflictos laborales.

Por supuesto, los aranceles se han impuesto en gran medida para «proteger» a las industrias nacionales, lo que significa imponer desventajas a los competidores potenciales. Siempre interfieren en la libertad de las personas para participar en el intercambio voluntario. Después de todo, el liberal toma como unidad al individuo, no a la nación ni al ciudadano de una nación en particular. Por ello considera que es una violación de la libertad que se impida a los ciudadanos de Estados Unidos y Suiza consumir un intercambio que sería mutuamente ventajoso, igual que lo es impedirlo a dos ciudadanos de Estados Unidos. Los aranceles no tienen por qué producir monopolios. Si el mercado para la industria protegida es suficientemente grande y las condiciones técnicas permiten que haya muchas empresas, puede haber una competencia efectiva a escala nacional en la industria protegida, como en el sector textil estadounidense. Sin embargo, es evidente que los aranceles fomentan el monopolio. Conspirar para fijar precios es mucho más fácil para unas pocas empresas y, en general, es más fácil para las empresas de un mismo país que para las de diferentes países. Durante el siglo XIX y principios del XX, a pesar del tamaño relativamente pequeño de su mercado interno y la gran escala de muchas empresas, Gran Bretaña estuvo protegida por el libre comercio del monopolio generalizado. Desde que se abandonó el libre comercio, primero después de la Primera Guerra Mundial y luego de manera más generalizada a principios de la década de 1930, en Gran Bretaña el monopolio se ha

convertido en un problema mucho más serio.

Los efectos de la legislación fiscal han sido aún más indirectos, pero no menos importantes. Un factor primordial ha sido la vinculación del impuesto sobre la renta de las empresas y de las personas físicas con el tratamiento especial de las ganancias de capital en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Supongamos que una corporación obtiene un ingreso de un millón de dólares por encima de los impuestos corporativos. Si paga como dividendos la totalidad del millón de dólares a sus accionistas, deben incluirlo como parte de su renta imponible. Supongamos que, en promedio, tuvieran que pagar el 50 por ciento de estos ingresos adicionales como impuesto sobre la renta. Entonces tendrían disponibles sólo 500.000 dólares para gastos o para ahorrar e invertir. Si, en cambio, la corporación no paga dividendos en efectivo a sus accionistas, tiene el millón de dólares íntegro para invertir internamente. Tal reinversión tenderá a elevar el valor de capital de sus acciones. Los accionistas que habrían ahorrado los fondos si se hubieran distribuido lo único que pueden hacer es mantener las acciones y posponer todos los impuestos hasta que las vendan. Al igual que los que las vendieron en una fecha anterior para obtener ingresos para el consumo, ellos pagarán impuestos aplicando las tasas de ganancias de capital, que son más bajas que las tasas sobre los ingresos regulares.

Esta estructura impositiva fomenta la retención de ganancias corporativas. Incluso si el rendimiento que puede obtenerse internamente es mucho menor que el rendimiento que el propio accionista podría conseguir invirtiendo los fondos en el exterior, debido al ahorro fiscal puede resultar rentable invertir internamente. Esto conduce a un desperdicio de capital, a su uso para fines menos productivos. Ha sido una de las principales razones de la tendencia posterior a la Segunda Guerra Mundial hacia la diversificación horizontal, ya que las empresas han buscado salidas para sus

ganancias. También es una gran fuente de fortaleza para las corporaciones establecidas en relación con las nuevas empresas. Las corporaciones

establecidas pueden ser menos productivas que las nuevas empresas, pero sus accionistas tienen un incentivo para invertir en ellas en lugar de disponer de los ingresos para que puedan invertirlos en nuevas empresas a través del mercado de capitales.

Una fuente importante de monopolio laboral ha sido la ayuda del Estado. Disposiciones de licencia, códigos de edificación y similares, expuestos con anterioridad, han sido una fuente. La legislación que otorga inmunidades especiales a los sindicatos, como la exención de las leyes antimonopolio, las restricciones de la responsabilidad sindical, el derecho a comparecer ante tribunales especiales, etc., son una segunda fuente. Quizá de igual o mayor importancia que cualquiera de éstas sea el clima general de opinión y aplicación de la ley que emplea estándares diferentes a las acciones tomadas en el curso de un conflicto laboral que a esas mismas acciones en otras circunstancias. Si las personas cometen vandalismo o destruyen propiedades por pura maldad o en el curso de una venganza privada, no se levantará una mano para protegerlas de las consecuencias legales. Si cometen los mismos actos en el curso de un conflicto laboral, es muy posible que salgan impunes. Es difícil que las acciones sindicales en que se ejerce violencia física o coacción real o potencial pudieran tener lugar si no fuera por la aquiescencia tácita de las autoridades.

3. *Colusión privada*. La fuente final del monopolio es la colusión privada. Como dice Adam Smith: «Rara vez suelen juntarse las personas ocupadas en la misma profesión u oficio, aunque sólo sea para distraerse o divertirse, sin que la conversación gire en torno a alguna conspiración contra el público o alguna maquinación para elevar los precios». ³ Por tanto, estos acuerdos de colusión o carteles privados surgen constantemente. Sin embargo, suelen ser inestables y de breve duración a menos que puedan solicitar la ayuda del Estado. Al aumentar los precios, el establecimiento del

cartel hace que sea más rentable para los extranjeros entrar en una industria. Además, dado que sólo puede establecerse un precio más alto si los

participantes restringen su producción por debajo del nivel que les gustaría producir al precio fijado, existe un incentivo para que cada uno por separado subcotice el precio con el fin de expandir la producción. Por supuesto, cada uno espera que los demás cumplan con el acuerdo. Sólo hace falta uno que incumpla el acuerdo, o como mucho unos pocos —que de hecho son benefactores públicos—, para romper el cartel. En ausencia de la ayuda del Estado para hacer cumplir el cartel, es casi seguro que tendrán éxito con bastante rapidez.

El papel principal de nuestras leyes antimonopolio ha sido inhibir tal colusión privada. Su contribución más importante a este respecto no ha sido tanto a través de procesamientos reales como por sus efectos indirectos. Han descartado los dispositivos de colusión obvios —como una agrupación pública para este propósito específico— y, por consiguiente, han encarecido la colusión. Más importante aún, han reafirmado la doctrina del derecho consuetudinario de que las combinaciones para restringir el comercio no se pueden hacer cumplir en los tribunales. En varios países europeos, los tribunales harán cumplir un acuerdo celebrado por un grupo de empresas para vender sólo a través de una agencia de venta conjunta, comprometiendo a las empresas a pagar sanciones específicas si violan el acuerdo. En Estados Unidos, tal acuerdo no sería ejecutable en los tribunales. Esta diferencia es una de las principales razones por las que los carteles han sido más estables y generalizados en los países europeos que en Estados Unidos.

Política estatal apropiada

La primera y más urgente necesidad en el área de la política estatal es la eliminación de aquellas medidas que apoyan directamente el monopolio, ya

sea el monopolio empresarial o el monopolio laboral, y la aplicación imparcial de las leyes sobre empresas y sindicatos por igual. Ambos deben

estar sujetos a las leyes antimonopolio; ambos deben ser tratados por igual con respecto a las leyes sobre destrucción de propiedad y sobre injerencia en actividades privadas.

Más allá de esto, el paso más importante y eficaz hacia la reducción del poder de monopolio sería una amplia reforma de las leyes tributarias. Debería abolirse el impuesto sobre sociedades. Tanto si se hace como si no, se debe exigir a las corporaciones que atribuyan a los accionistas individuales las ganancias que no se pagan como dividendos. Es decir, cuando la corporación envía un cheque de dividendos, también debe enviar una declaración que diga: «Además de este dividendo de ____ centavos por acción, su corporación también ganó ____ centavos por acción que han sido reinvertidos». En su declaración de impuestos, el accionista individual debe entonces estar obligado a declarar las ganancias atribuidas pero no distribuidas, así como el dividendo. Las corporaciones seguirían siendo libres de reinvertir tanto como quieran, pero no tendrían ningún incentivo para hacerlo, excepto el incentivo adecuado de que podrían ganar más internamente de lo que el accionista podría ganar externamente. Pocas medidas harían más para dinamizar los mercados de capitales, estimular la empresa y promover una competencia efectiva.

Por supuesto, mientras el impuesto sobre la renta de las personas físicas esté tan altamente graduado como ahora, existe una fuerte presión para encontrar mecanismos que eviten su impacto. De esta manera, así como directamente, el impuesto sobre la renta altamente graduado constituye un serio impedimento para el uso eficiente de nuestros recursos. La solución adecuada es la drástica reducción de las tasas más altas, combinada con la eliminación de los dispositivos de evasión que se han incorporado a la ley.

Responsabilidad social empresarial y laboral

Existe una opinión generalizada de que los funcionarios corporativos y los líderes laborales tienen una «responsabilidad social» que va más allá de corresponder a los intereses de sus accionistas o sus miembros. Este punto de vista muestra una concepción errónea fundamental del carácter y la naturaleza de una economía libre. En una economía así, existe una y sólo una responsabilidad social de las empresas: utilizar sus recursos y participar en actividades diseñadas para aumentar sus ganancias siempre que se mantengan dentro de las reglas del juego; es decir, siempre que se involucren en actividades abiertas y de libre competencia, sin engaños ni fraudes. Del mismo modo, la «responsabilidad social» de los líderes sindicales es servir a los intereses de los miembros de sus sindicatos. Es responsabilidad del resto de nosotros establecer un marco legal tal que, al perseguir su propio interés, un individuo sea, para citar nuevamente a Adam Smith, «dirigido por una mano invisible a alcanzar un fin que no era parte de su intención. Tampoco siempre es peor para la sociedad que esto no sea siempre así. Al perseguir su propio interés, con frecuencia promueve el de la sociedad de manera más eficaz que cuando realmente tiene la intención de promoverlo. Nunca he visto mucho bien realizado por aquellos que utilizaron el comercio para el bien público».⁴

Pocas tendencias podrían socavar tan profundamente los cimientos mismos de nuestra sociedad libre como la aceptación por parte de los funcionarios corporativos de una responsabilidad social distinta a la de hacer tanto dinero como sea posible para sus accionistas. Ésta es una doctrina fundamentalmente subversiva. Si los empresarios tienen una responsabilidad social distinta a la de obtener los máximos beneficios para los accionistas, ¿cómo saber cuál es? ¿Pueden los individuos privados autoseleccionados decidir cuál es el interés social? ¿Pueden decidir cuán grande es la carga justificada para colocarse sobre sí mismos o sus

accionistas para servir a ese interés social? ¿Es tolerable que estas funciones públicas de tributación, gasto y control sean ejercidas por personas que en

este momento están a cargo de empresas particulares, elegidas para esos puestos por grupos estrictamente privados? Si los empresarios son funcionarios en lugar de empleados de sus accionistas, tarde o temprano, en una democracia serán elegidos por los procedimientos políticos de elección y nombramiento.

Y mucho antes de que esto ocurra, se les habrá quitado el poder de tomar decisiones. Un ejemplo espectacular fue la cancelación de un aumento del precio del acero por parte de Estados Unidos en abril de 1962 a través de una demostración pública por parte del presidente Kennedy y amenazas de represalias que van desde juicios antimonopolio hasta el examen de los informes fiscales de los ejecutivos del acero. Fue un episodio llamativo debido a la exhibición pública de los vastos poderes concentrados en Washington. Todos fuimos conscientes de cuánto poder necesario para un Estado policial ya estaba asentado. También ilustra el caso que nos ocupa. Si como declara la doctrina de la responsabilidad social, el precio del acero es una decisión pública, entonces no se puede permitir que se establezca de forma privada.

El aspecto particular de la doctrina que ilustra este ejemplo y que ha sido destacado recientemente es una supuesta responsabilidad social de las empresas y los trabajadores de mantener bajos los precios y los salarios para evitar la inflación de precios. Supongamos que en un momento en que exista una presión al alza sobre los precios —reflejando en última instancia, por supuesto, un aumento en las reservas de dinero— todos los hombres de negocios y líderes laborales aceptaran esta responsabilidad y supusieran que todos pueden tener éxito para evitar que los precios suban estableciendo precios voluntarios y control salarial sin inflación abierta. ¿Cuál sería el resultado? Claramente escasez de productos, escasez de mano de obra, mercados grises, mercados negros. Si no se permite que los precios

racionen los bienes y los trabajadores, debe haber otros medios para hacerlo. ¿Pueden los esquemas alternativos de racionamiento ser privados?

Quizá por un tiempo en un área pequeña y sin importancia. Pero si los bienes afectados son muchos e importantes, necesariamente habrá presión, y es probable que una presión irresistible, para el racionamiento estatal de bienes, una política salarial estatal y medidas estatales para asignar y distribuir el trabajo.

Ya sean legales o voluntarios, los controles de precios, si se aplican de manera eficaz, al final conducirían a la destrucción del sistema de libre empresa y su reemplazo por un sistema controlado centralmente. Y ni siquiera serían eficaces para prevenir la inflación. La historia ofrece una amplia evidencia de que lo que determina el nivel promedio de precios y salarios es la cantidad de dinero en la economía y no la codicia de los empresarios o de los trabajadores. Los Estados piden el autocontrol de los negocios y el trabajo debido a su incapacidad para administrar sus propios asuntos —entre los que se incluye el control del dinero— y a la tendencia humana natural a cargar el muerto a otros.

Un tema en el área de la responsabilidad social que me siento obligado a mencionar, porque afecta a mis propios intereses personales, es la afirmación de que las empresas deben contribuir al apoyo de las actividades benéficas y en especial a las universidades. En una sociedad de libre empresa, este tipo de donaciones por parte de corporaciones es un uso inapropiado de los fondos corporativos.

La corporación es un instrumento de los accionistas que la poseen. Si la corporación hace una contribución, impide que el accionista individual decida por sí mismo cómo debe disponer de sus fondos. Con el impuesto de sociedades y la deducibilidad de las contribuciones, los accionistas pueden, por supuesto, querer que la corporación haga una donación en su nombre, ya que esto les permitiría hacer una donación mayor. La mejor solución sería la abolición del impuesto de sociedades. Pero mientras exista un

impuesto corporativo, no hay justificación para permitir deducciones por contribuciones a instituciones benéficas y educativas. Estas contribuciones

deben ser realizadas por los individuos, que en nuestra sociedad son los dueños finales de la propiedad.

Las personas que instan a ampliar la deducibilidad de este tipo de contribución empresarial en nombre de la libre empresa están trabajando fundamentalmente en contra de sus propios intereses. Una queja importante que se hace con frecuencia contra las empresas modernas es que se ha producido una separación entre la propiedad y el control, que la corporación se ha convertido en una institución social que es una ley en sí misma, con ejecutivos irresponsables que no sirven a los intereses de sus accionistas. Esta acusación no es cierta. Pero la dirección en la que se está moviendo la política ahora, al permitir que las corporaciones hagan contribuciones con fines benéficos para reducir las deducciones del impuesto sobre la renta, es un paso en la dirección de crear un verdadero divorcio entre la propiedad y el control, y de socavar la naturaleza básica y el carácter de nuestra sociedad. Es un paso de una sociedad individualista hacia el Estado corporativo.

9

Las licencias profesionales

En el mundo occidental, el derrocamiento del sistema de gremios medieval fue un paso inicial indispensable en el surgimiento de la libertad. Fue un signo del triunfo de las ideas liberales, y ampliamente reconocido como tal, que a mediados del siglo ^{XIX} en Gran Bretaña, Estados Unidos y, en menor medida, en el continente europeo los hombres pudieran dedicarse a cualquier oficio u ocupación deseada sin el permiso de ninguna autoridad estatal o semiestatal. En décadas más recientes, se ha producido un retroceso, una tendencia creciente a que el Estado restrinja ejercer determinadas ocupaciones a personas autorizadas para ejercerlas.

Estas restricciones a la libertad de las personas para utilizar sus recursos como deseen son importantes por sí mismas. Además, proporcionan una clase diferente de problemas a los que podemos aplicar los principios desarrollados en los dos primeros capítulos. Analizaré primero el problema general y luego lo ilustraré con un ejemplo particular: las restricciones a la práctica de la medicina. La razón para elegir la medicina es que parece deseable debatir las restricciones por las cuales se puede argumentar mejor —no hay mucho que aprender derribando a los hombres de paja—. Sospecho que la mayoría de la gente, es posible que incluso la mayoría de los liberales, cree que es deseable restringir la práctica de la medicina a personas autorizadas por el Estado. Estoy de acuerdo en que el caso de la

obligatoriedad de licencias es más sólido para la medicina que para la mayoría de los otros campos. Sin embargo, las conclusiones a las que

llegaré son que los principios liberales no justifican la titulación ni siquiera en medicina y que, en la práctica, los resultados de la licencia estatal en medicina han sido indeseables.

Ubicuidad de las restricciones estatales sobre las actividades económicas en las que una persona puede participar

La concesión de titulaciones es un caso especial de un fenómeno mucho más general y muy extendido, a saber, los mandatos de que los individuos no pueden participar en actividades económicas particulares, excepto bajo las condiciones establecidas por una autoridad constituida del Estado. Los gremios medievales fueron un ejemplo particular de un sistema explícito para especificar a qué individuos se les debía permitir seguir objetivos particulares. Otro ejemplo es el sistema de castas de la India. En gran medida en el sistema de castas y, en menor medida, en los gremios, las restricciones fueron impuestas por las costumbres sociales generales más que explícitamente por el Estado.

Una noción generalizada sobre el sistema de castas es que la ocupación de cada persona está completamente determinada por la casta en la que nace. Para un economista es obvio que éste es un sistema imposible, ya que prescribe una distribución rígida de personas entre ocupaciones determinada enteramente por las tasas de natalidad y no por las condiciones de la demanda. Por supuesto, ésta no es la forma en que funcionaba el sistema. Lo que era cierto, y en cierta medida lo sigue siendo, es que un número limitado de ocupaciones estaba reservado a miembros de determinadas castas, pero no todos los miembros de esas castas se encargaban estas ocupaciones. Había algunas ocupaciones como el trabajo

encargaban estas ocupaciones. Había algunas ocupaciones, como el trabajo agrícola en general, en las que podían participar miembros de diversas

castas. Éstas permitían ajustar la oferta de personas en diferentes ocupaciones a la demanda de sus servicios.

En la actualidad, los aranceles, las leyes de comercio justo, las cuotas de importación, las cuotas de producción, las restricciones sindicales al empleo, etc., son ejemplos de fenómenos similares. En todos estos casos, la autoridad estatal determina las condiciones bajo las cuales individuos particulares pueden participar en actividades particulares; es decir, los términos en los que se permite que algunas personas hagan acuerdos con otras. La característica común de estos ejemplos, así como de la concesión de licencias, es que la legislación se promulga en nombre de un grupo de productores. Para obtener la licencia, por lo general el grupo de productores debe ser de artesanía. Para los otros ejemplos, puede ser un grupo que produce un producto particular que quiere un arancel, un grupo de pequeños minoristas que quieren estar protegidos de la competencia por las cadenas de tiendas informales o un grupo de productores de aceite, de agricultores o de trabajadores del acero.

Las licencias ocupacionales están ahora muy extendidas. Según Walter Gellhorn, que ha escrito el mejor estudio breve que conozco: «En 1952, más de ochenta ocupaciones distintas, excluidas las “empresas propietarias”, como restaurantes y compañías de taxis, habían recibido licencia de la ley estatal; y además de las leyes estatales abundan las ordenanzas municipales, por no mencionar los estatutos federales que exigen la concesión de licencias para ocupaciones tan diversas como los operadores de radio y los agentes de la comisión de depósito. Ya en 1938, un solo estado, Carolina del Norte, había extendido su ley a sesenta ocupaciones. Es posible que no sea sorprendente saber que las leyes estatales se aplican a farmacéuticos, contables y dentistas, al igual que a sanitarios y psicólogos, analistas y arquitectos, veterinarios y bibliotecarios.

Pero ¿con qué alegría descubre uno que la concesión de licencias se aplica a los operadores de máquinas trilladoras y a los comerciantes de tabaco?

¿Qué pasa con los clasificadores de huevos y los entrenadores de perros guía, los controladores de plagas y los vendedores de yates, los cirujanos y los excavadores de pozos, los constructores y cultivadores de patatas? ¿Y

qué hay de los esteticistas que tienen licencia en Connecticut, donde eliminan el exceso de vello antiestético con la solemnidad apropiada para su alta titulación?». ¹ En los argumentos que buscan defender que las legislaturas promulguen tales disposiciones de licencia, siempre se dice que la justificación es la necesidad de proteger el interés público. Sin embargo, la presión sobre los órganos legislativos para licenciar una ocupación rara vez proviene de personas que han sido multadas o se han visto perjudicadas de otras formas por personas del mismo gremio. Por el contrario, la presión proviene invariablemente de los miembros de la ocupación misma. Por supuesto, son más conscientes que otros de cuánto explotan al cliente y, por tanto, tal vez puedan reclamar para ello un conocimiento experto.

De manera similar, las condiciones en que se obtiene la licencia implican casi invariablemente el control por parte de los miembros de la ocupación que se va a licenciar. Una vez más, esto es bastante natural en algunos aspectos. Si la ocupación de fontanero se va a restringir a aquellos que tienen la capacidad y las habilidades necesarias para brindar un buen servicio a sus clientes, es evidente que sólo los fontaneros pueden juzgar quién debe tener la licencia. En consecuencia, la junta u otro organismo que otorga las licencias se compone casi invariablemente en gran parte por fontaneros o farmacéuticos o médicos o cualquiera que sea la ocupación particular licenciada.

Gellhorn señala que «el 75 por ciento de las juntas de licencias ocupacionales que trabajan hoy en día en este país están compuestas exclusivamente por profesionales con licencia en las respectivas ocupaciones. Estos hombres y mujeres, la mayoría de los cuales son sólo

funcionarios a tiempo parcial, pueden tener un interés económico directo en muchas de las decisiones que toman en relación con los requisitos de

admisión y la definición de las normas que deben acatar los titulares de licencias. Más importante aún, por regla general son representantes directos de los grupos organizados dentro de las ocupaciones. Estas personas suelen ser nominadas como paso hacia un nombramiento oficial de algún tipo que con frecuencia es una mera formalidad. A menudo se prescinde por completo de la formalidad, y la designación se realiza directamente por la asociación ocupacional, como sucede, por ejemplo, con los embalsamadores en Carolina del Norte, los dentistas en Alabama, los psicólogos en Virginia, los médicos en Maryland y los abogados en Washington». ²

Por consiguiente, con frecuencia la licencia establece esencialmente el tipo de regulación gremial medieval en la que el Estado asigna poder a los miembros de la profesión. En la práctica, las consideraciones que se tienen en cuenta para determinar quién debe obtener una licencia a menudo incluyen cuestiones que, hasta donde puede ver un hombre de ley, no tienen relación alguna con la competencia profesional. Esto no es de extrañar. Si unas pocas personas van a decidir si otras pueden ejercer una ocupación, es probable que entren todo tipo de consideraciones irrelevantes. Cuáles serán las consideraciones irrelevantes dependerá de las personalidades de los miembros de la junta de licencias y del estado de ánimo del momento. Gellhorn señala hasta qué punto se requería un juramento de lealtad de varias ocupaciones cuando el miedo a la subversión comunista se extendía por el país. Escribe: «Un estatuto de Texas de 1952 requiere que cada solicitante de una licencia de farmacéutico jure que “no es miembro del Partido Comunista ni está afiliado a dicho partido, y que no cree ni es miembro ni apoya a ningún grupo u organización que crea, promueva o enseñe el derrocamiento del gobierno de Estados Unidos por la fuerza o cualquier método ilegal o inconstitucional”. La relación entre este

juramento, por un lado, y, por el otro, la salud pública, que es el interés supuestamente protegido gracias a la licencia de los farmacéuticos, es algo

oscura. No es más evidente la justificación para exigir a los boxeadores y luchadores profesionales en Indiana que juren que no son subversivos. [...] Un profesor de música de la escuela secundaria que se vio obligado a dimitir tras ser identificado como comunista tuvo dificultades para convertirse en afinador de pianos en el distrito de Columbia porque, sin duda, estaba “bajo la disciplina comunista”. Los veterinarios del estado de Washington no pueden curar a una vaca o un gato enfermo a menos que primero hayan firmado un juramento de no ser comunistas». ³

Cualquiera que sea la actitud de uno hacia el comunismo, la relación entre los requisitos impuestos y las cualidades que la licencia pretende asegurar es bastante inverosímil. Las medidas a las que llegan estos requisitos a veces son poco menos que ridículas. Algunas citas más de Gellhorn pueden proporcionar un toque de alivio cómico. ⁴

Uno de los conjuntos de regulaciones más divertidos es el establecido para los barberos, un oficio que tiene licencia en muchos lugares. Aquí hay un ejemplo de una ley que fue declarada inválida por los tribunales de Maryland, aunque se puede encontrar un lenguaje similar en los estatutos de otros estados, que fueron declarados legales. «El tribunal estaba más deprimido que impresionado por una orden legislativa que exigía que los barberos neófitos deben recibir instrucción formal en los “fundamentos científicos para la peluquería, higiene, bacteriología, histología del cabello, piel, uñas, músculos y nervios, estructura de la cabeza, cara y cuello, química elemental relacionada con la esterilización y antisépticos, enfermedades de la piel, cabello, glándulas y uñas, corte de cabello, afeitado y arreglo, vestido, coloración y decoloración del cabello”». ⁵ Una cita más sobre los barberos: «De dieciocho estados incluidos en un estudio sobre las regulaciones de peluquería en 1929, ninguno ordenó luego a un aspirante que se graduara en una “escuela de barbero”, aunque el

aprendizaje era necesario en todos. Hoy en día, los estados suelen insistir en graduarse en una escuela de peluquería que exige una inmersión de no

menos (y a menudo mucho más) de mil horas de instrucción en “temas teóricos” como la esterilización de instrumentos, y esto aún debe ir seguido del aprendizaje». ⁶ Confío en que estas citas dejen claro que el problema de

las licencias de ocupaciones es algo más que una ilustración trivial del problema de la intervención estatal, que ya supone en este país una grave vulneración de la libertad de los individuos a la hora de realizar actividades de su libre elección, y que amenaza con convertirse en un problema mucho más serio debido a la presión continua sobre los legisladores para su ampliación.

Antes de analizar las ventajas y desventajas de las licencias, vale la pena señalar por qué las tenemos y qué problema político general revela la tendencia a la promulgación de una legislación tan especial. La declaración por un gran número de legislaciones estatales diferentes de que los barberos deben ser aprobados por un comité de barberos no es una prueba convincente de que, de hecho, exista un interés público para mantener tal legislación. Seguramente, la explicación es diferente: que un grupo de productores tiende a estar más concentrado políticamente que un grupo de consumidores. Ésta es una consideración obvia que se hace a menudo, pero su importancia no puede sobrestimarse. ⁷ Cada uno de nosotros es un productor y también un consumidor. Sin embargo, estamos mucho más especializados y dedicamos una fracción mucho mayor de nuestra atención a nuestra actividad como productores que como consumidores. Literalmente, consumimos miles, si no millones, de artículos. El resultado es que las personas del mismo gremio, como los barberos o los médicos, tienen un gran interés en los problemas específicos de este oficio y están dispuestos a dedicar una energía considerable a hacer algo al respecto. Por otro lado, aquellos de nosotros que acudimos al barbero, nos afeitamos con poca frecuencia y gastamos sólo una pequeña fracción de nuestros ingresos

en barberías. Nuestro interés es casual. Casi ninguno de nosotros está dispuesto a dedicar mucho tiempo a la legislación para testificar contra la

iniquidad de restringir la práctica de la barbería. Lo mismo vale para las tarifas. Los grupos que piensan que tienen un interés especial en determinadas tarifas son grupos concentrados para los que el asunto marca una gran diferencia. El interés público está muy disperso. Como resultado, en ausencia de acuerdos generales para contrarrestar la presión de intereses especiales, los grupos de productores tendrán invariablemente una influencia mucho más fuerte en la acción legislativa y más poderes que los diversos y ampliamente difundidos intereses de los consumidores. De hecho, desde este punto de vista, el enigma ya no es por qué tenemos tantas leyes de licencias tontas, sino por qué no tenemos muchas más. El enigma es cómo logramos alguna vez obtener la relativa libertad de los controles estatales sobre las actividades productivas de los individuos que hemos tenido y todavía tenemos en este país, y que otros países también han tenido.

A mi parecer, la única forma que puede compensar a los grupos de productores especiales es establecer una presunción general contra el Estado que lleva a cabo ciertos tipos de actividades. Sólo si hay un reconocimiento general de que las actividades gubernativas deben limitarse severamente con respecto a una clase de casos, la carga de la prueba puede recaer con suficiente fuerza en aquellos que se apartarían de esta presunción general, dando así una esperanza razonable de limitación de la propagación de medidas especiales para promover intereses especiales. Éste es un punto al que nos hemos referido una y otra vez. Es compatible con el argumento de la Declaración de Derechos y con una norma que regule la política monetaria y la política fiscal.

Cuestiones políticas planteadas por las licencias

Es importante distinguir tres niveles diferentes de control: primero, registro; segundo, certificación; tercero, licencias.

Por registro me refiero a un acuerdo en virtud del cual se requiere que las personas incluyan sus nombres en algún registro oficial si participan en ciertos tipos de actividades. No existe ninguna disposición para negar el derecho a participar en la actividad a cualquier persona que esté dispuesta a incluir su nombre. Se le puede cobrar una tasa, ya sea una tasa de registro o un esquema de impuestos.

El segundo nivel es la certificación. La agencia estatal puede certificar que una persona tiene ciertas habilidades, pero no puede impedir, de ninguna manera, la práctica de cualquier ocupación con estas habilidades por parte de personas que no tienen dicho certificado. Un ejemplo es la contabilidad. En la mayoría de los estados, cualquiera puede ser contador, ya sea contador público certificado o no, pero sólo aquellas personas que hayan pasado una prueba en particular pueden poner las siglas CPA [del inglés *certified public accountant*] después de su nombre o colocar un letrero en sus oficinas que indique que están certificados como contadores públicos. Con frecuencia, la certificación es sólo una etapa intermedia. En muchos estados, ha habido una tendencia a restringir una gama cada vez mayor de actividades a los contadores públicos autorizados. Con respecto a tales actividades, existe una licencia, no una certificación. En algunos estados, «arquitecto» es un título que sólo pueden utilizar aquellos que hayan aprobado un examen específico. Ésta es la certificación. No impide que nadie más entre en el negocio de asesorar a las personas por una tarifa sobre cómo construir casas.

El tercer nivel es la concesión de licencias propiamente dicha. Se trata de un acuerdo en virtud del cual, para poder ejercer la ocupación, se debe obtener una licencia de una autoridad reconocida. La licencia es más que una formalidad. Requiere alguna demostración de competencia o la presentación de algunas pruebas aparentemente diseñadas para asegurar la

competencia, y ninguna persona que no tenga una licencia está autorizada

para ejercer este empleo; si lo hace, está sujeta a una multa o puede ir a la cárcel.

La pregunta que quiero considerar es la siguiente: ¿bajo qué circunstancias, si las hay, podemos justificar uno u otro de estos casos? Hay tres motivos diferentes por los que me parece que el registro puede justificarse de forma coherente bajo los principios liberales.

Primero, puede ayudar en la búsqueda de otros objetivos. Veamos un ejemplo. La policía suele estar preocupada por los actos de violencia. Después de un suceso, es conveniente averiguar quién tuvo acceso a armas de fuego. Antes del suceso, es conveniente evitar que las armas de fuego caigan en manos de personas que es probable que las utilicen con fines delictivos. Puede ayudar en la consecución de este objetivo registrar las tiendas que venden armas de fuego. Por supuesto, y volviendo a un punto planteado varias veces en capítulos anteriores, nunca es suficiente decir que *podría* haber una justificación en este sentido para concluir que existe una justificación. Es necesario establecer a la luz de los principios liberales un balance de las ventajas y desventajas. Todo lo que digo ahora es que en algunos casos esta consideración podría justificar la anulación de la presunción general de no exigir el registro de personas.

En segundo lugar, el registro es a veces un dispositivo para facilitar los impuestos y nada más. Las cuestiones en litigio pasan entonces a ser si el impuesto en particular es un método apropiado para obtener ingresos y financiar los servicios oficiales que se consideran necesarios y si el registro facilita la recaudación de impuestos. Puede hacerlo porque se impone un impuesto a la persona que se registra o porque la persona que se registra es utilizada como recaudador de impuestos. Por ejemplo, al cobrar un impuesto sobre las ventas aplicado a varios artículos de consumo, es necesario tener un registro o lista de todos los lugares que venden productos

sujetos al impuesto.

En tercer lugar, y ésta es la única justificación posible para el registro que se acerca a nuestro interés principal, el registro puede ser un medio para proteger a los consumidores contra el fraude. En general, los principios liberales asignan al Estado el poder de hacer cumplir los contratos, y el fraude implica la violación de un contrato. Por supuesto, debido a la intromisión en los contratos voluntarios que implica, es dudoso que uno deba ir muy lejos para protegerse de antemano contra el fraude. Pero no creo que se pueda descartar la posibilidad de que existan determinadas actividades que son tan susceptibles de generar fraude como para disponer de antemano una lista de personas que se sabe que realizan esta actividad. Quizá un ejemplo en este sentido sea el registro de conductores de taxis. Un taxista que recoja a una persona por la noche puede estar en una posición en particular fácil para robarla. Para inhibir tales prácticas, puede ser deseable tener una lista de los nombres de los taxistas, dar un número de licencia a cada uno y exigir que se coloque en el taxi para que cualquier persona que sufra un perjuicio sólo tenga que recordar el número. Esto implica simplemente el uso del poder policial para proteger a las personas contra la violencia por parte de otras personas, y puede ser el método más conveniente para hacerlo.

La certificación es mucho más difícil de justificar. La razón es que por lo general es algo que el mercado privado puede hacer por sí mismo. Este problema es el mismo para los productos que para los servicios de las personas. Existen agencias de certificación privadas en muchas áreas que certifican la competencia de una persona o la calidad de un producto en particular. El sello Good Housekeeping es un acuerdo de certificación privado. Para los productos industriales, existen laboratorios de pruebas privados que certifican la calidad de un producto en particular. Para los productos de consumo, existen agencias de pruebas de consumo, de las

cuales Consumer's Union y Consumer's Research son las más conocidas en Estados Unidos. Better Business Bureaus son organizaciones voluntarias

que certifican la calidad de distribuidores particulares. Las escuelas técnicas, colegios y universidades certifican la calidad de sus graduados. Una función de los minoristas y los grandes almacenes es certificar la calidad de los muchos artículos que venden. El consumidor desarrolla confianza en la tienda y, a su vez, la tienda tiene un incentivo para ganarse esta confianza investigando la calidad de los artículos que vende.

Sin embargo, se puede argumentar que en algunos casos, o quizá incluso en muchos, la certificación voluntaria no se llevará hasta donde las personas estarían dispuestas a pagar debido a la dificultad para mantener la certificación confidencial. La cuestión aquí es esencialmente la misma que con las patentes y los derechos de autor; a saber: si las personas están en condiciones de captar el valor de los servicios que prestan a otros. Si entro en el negocio de certificar personas, es posible que no tenga una forma eficiente de exigir a la gente que pague por mi certificación. Si vendo la información de mi certificación a alguien, ¿cómo puedo evitar que la transmita a otras personas? En consecuencia, es posible que no se pueda garantizar un intercambio voluntario efectivo con respecto a la certificación, aunque sea un servicio por el que la gente estaría dispuesta a pagar si tuviera que hacerlo. Al igual que otros tipos de efectos de vecindad, una forma de solucionar este problema es contar con una certificación oficial.

Otra posible justificación para la certificación se basa en el monopolio. Existen algunos aspectos técnicos de monopolio en la certificación, ya que el coste de realizar una certificación es en gran medida independiente del número de personas a las que se transmite la información. Sin embargo, de ninguna manera está claro que el monopolio sea inevitable.

La licencia me parece aún más difícil de justificar. A la hora de celebrar contratos voluntarios, va aún más lejos en la dirección de hacer trincheras

en los derechos de los individuos. No obstante, existen algunas justificaciones para la concesión de licencias que el liberal tendrá que

reconocer que se ajustan a su concepción de lo que es una acción estatal apropiada, aunque, como siempre, deben sopesarse las ventajas y las desventajas. El principal argumento relevante para un liberal es la existencia de efectos de vecindad. El ejemplo más simple y obvio es el del médico «incompetente» que produce una epidemia. En la medida en que sólo daña a su paciente, es simplemente una cuestión de contrato voluntario e intercambio entre el paciente y su médico. En este sentido, no hay motivos para intervenir. Sin embargo, se puede argumentar que si el médico no da el tratamiento adecuado a su paciente puede desencadenar una epidemia que provoque daños a terceros que nada tienen que ver con la transacción hecha entre aquellos dos. En tal caso, es concebible que todos, los potenciales pacientes y los médicos, estarían dispuestos a restringir la práctica de la medicina a personas «competentes» con el fin de evitar tales epidemias.

No obstante, el principal argumento a favor de la licencia no es éste, que tiene cierto atractivo para un liberal, sino más bien un argumento estrictamente paternalista que tiene poco o ningún atractivo. Los individuos, dicen, son incapaces de elegir adecuadamente a sus criados, a su médico, fontanero o barbero. Para que un hombre elija con inteligencia a un médico, él mismo tendría que ser médico. Por tanto, la mayoría de nosotros, dicen, somos incompetentes y debemos estar protegidos contra nuestra propia ignorancia. Esto equivale a decir que nosotros, en nuestra calidad de votantes, debemos protegernos en nuestra calidad de consumidores contra nuestra propia ignorancia, asegurándonos de que la gente no sea atendida por médicos, fontaneros o barberos incompetentes.

Hasta ahora, he enumerado los argumentos a favor del registro, la certificación y la concesión de licencias. En los tres casos, está claro que también hay fuertes costos sociales que se deben contraponer a cualquiera

de estas ventajas. Algunos de estos costos sociales ya se han sugerido y los

ilustraré con más detalle para el caso de la medicina, pero puede que valga la pena registrarlos aquí de forma general.

El coste social más obvio es que cualquiera de estas medidas, ya sea el registro, la certificación o la licencia, casi inevitablemente se convierten en una herramienta en manos de un grupo de productores para obtener una posición de monopolio a expensas del resto del público. No hay forma de evitar este resultado. Se puede diseñar alguna serie de controles de procedimiento para tratar de conseguirlo, pero es probable que ninguno supere el problema que surge de la mayor concentración de intereses del productor que del consumidor. Las personas que están más preocupadas por cualquier acuerdo de este tipo, que presionarán más para que se haga cumplir y estarán más preocupadas por su administración, serán las que formen parte de la ocupación o el comercio en cuestión. Inevitablemente presionarán para la extensión del registro a la certificación y de la certificación a la licencia. Una vez que se obtiene la licencia, las personas que puedan desarrollar un interés en socavar las regulaciones no pueden ejercer su influencia. Si no obtienen una licencia, deben dedicarse a otras ocupaciones y perderán interés. El resultado es invariablemente el control de la entrada de personas en dicha ocupación y, por consiguiente, el establecimiento de una posición de monopolio.

A este respecto, la certificación es mucho menos dañina. Si los certificadores «abusan» de sus certificados especiales; si, al certificar a los recién llegados, los miembros del sector imponen requisitos innecesariamente estrictos y reducen demasiado el número de profesionales, la diferencia de precios entre los certificados y los no certificados será lo suficientemente grande como para inducir al público a utilizar profesionales no certificados. En términos técnicos, la elasticidad de la demanda de los servicios de profesionales certificados será bastante grande, pero serán

bastante estrechos los límites dentro de los cuales pueden explotar al resto del público aprovechando su posición especial.

En consecuencia, la certificación sin licencia es un caso intermedio que mantiene una buena protección contra la monopolización. También tiene sus desventajas, pero vale la pena señalar que los argumentos habituales a favor de la concesión de licencias, y en particular los argumentos paternalistas, se satisfacen casi en su totalidad únicamente con la certificación. Si el argumento es que somos demasiado ignorantes para juzgar a los buenos practicantes, todo lo que se necesita es poner a disposición la información relevante. Si, con pleno conocimiento, todavía queremos acudir a alguien que no está certificado, esta decisión es de nuestra incumbencia; no podemos quejarnos de que no teníamos la información. Dado que los argumentos a favor de la obtención de una licencia presentados por personas que no son miembros de la profesión pueden satisfacerse por completo con la certificación, personalmente me resulta difícil ver algún caso en el que se pueda justificar la licencia en lugar de la certificación.

Incluso el registro tiene importantes costos sociales. Es un primer paso importante en la dirección de un sistema en el que cada individuo debe llevar una tarjeta de identidad, cada individuo debe informar a las autoridades qué planea hacer antes de hacerlo. Además, como ya se señaló, el registro tiende a ser el primer paso hacia la certificación y la licencia.

Licencias médicas

Durante mucho tiempo, el ejercicio de la profesión médica se ha restringido a las personas con licencia. De repente, la pregunta «¿Debemos dejar que los médicos incompetentes ejerzan?» parece admitir sólo una respuesta negativa. Pero quiero insistir en que una nueva consideración puede hacer que este cambio

que esto cambie.

En primer lugar, la concesión de licencias es la clave del control que la profesión médica puede ejercer sobre el número de médicos. Para

comprender por qué esto es así, es necesario analizar la estructura de la profesión médica. La Asociación Médica Estadounidense es quizá el sindicato más fuerte de Estados Unidos. La esencia del poder de un sindicato es su capacidad para restringir el número de personas que pueden dedicarse a una ocupación en particular. Esta restricción puede ejercerse indirectamente al hacer cumplir una tasa salarial más alta que la que prevalecería de otro modo. Si se puede hacer cumplir dicha tasa salarial, se reducirá el número de personas que pueden conseguir trabajo y, por tanto, indirectamente el número de personas que ejercen la profesión. Esta técnica de restricción tiene desventajas. Siempre hay una franja insatisfecha de personas que intentan formar parte de ese grupo de profesionales. Un sindicato está mucho mejor si puede limitar directamente el número de personas que alguna vez intentan conseguir trabajo en ese ámbito laboral. Los descontentos e insatisfechos son excluidos desde el principio, y el sindicato no tiene que preocuparse por ellos.

La Asociación Médica Estadounidense se encuentra en esta posición. Es un sindicato que puede limitar el número de personas que pueden formar parte del colectivo médico. ¿Cómo puede hacer esto? El control fundamental se encuentra en la etapa de admisión a la Facultad de Medicina. El Consejo de Educación Médica y los Hospitales de la Asociación Médica Estadounidense aprueban las escuelas de Medicina. Para que una escuela de Medicina se incluya y permanezca en su lista de escuelas aprobadas, tiene que cumplir con los estándares del consejo. El poder del consejo se ha demostrado en varias ocasiones en las que ha habido presiones para reducir el número. Por ejemplo, en la década de 1930, durante la depresión, el Consejo de Educación Médica y Hospitales escribió una carta a las diversas facultades de Medicina diciendo que admitían más estudiantes de los que podían recibir el tipo de formación

adecuada. En el año o en los dos años que siguieron, cada escuela redujo el

número de admisiones, demostrando así que dicha recomendación tuvo algún efecto.

¿Por qué importa tanto la aprobación del consejo? Si abusa de su poder, ¿por qué no surgen escuelas de Medicina no aprobadas? La respuesta es que en casi todos los estados de Estados Unidos, para practicar la medicina, una persona debe tener una licencia, y para obtener esta licencia debe haberse graduado en una escuela aprobada. En casi todos los estados, la lista de escuelas aprobadas es idéntica a la lista de escuelas aprobadas por el Consejo de Educación Médica y Hospitales de la Asociación Médica Estadounidense. Por eso disponer de la licencia es la clave para el control efectivo de la admisión. Tiene un efecto dual. Por un lado, los miembros de la comisión de licencias son siempre médicos y, por tanto, tienen cierto control en el proceso de solicitud de una licencia. Este control tiene una eficacia más limitada que el control del ingreso en la Facultad de Medicina. En casi todas las profesiones que requieren una licencia, las personas pueden intentar ser admitidas más de una vez. Si alguien lo intenta durante el tiempo suficiente y en suficientes jurisdicciones, es probable que tarde o temprano lo logre. Dado que ya ha gastado el dinero y el tiempo para capacitarse, tiene un fuerte incentivo para seguir intentándolo. Por consiguiente, las disposiciones de licencia que entran en funcionamiento sólo después de que una persona ha sido capacitada afectan en gran medida la entrada al aumentar los costos de ingresar en la ocupación, ya que puede llevar más tiempo ingresar y dado que siempre existe cierta incertidumbre sobre si tendrá éxito. Pero para limitar la entrada, este aumento en el coste no es tan eficaz como el que impide que un hombre comience su carrera. Si es eliminado en la etapa de ingreso a la Facultad de Medicina, nunca se presentará como candidato a examen, y nunca podrá ser problemático en esa etapa. En consecuencia, la forma más eficaz de controlar la demanda de

una profesión es controlar el acceso a las escuelas profesionales.

El control de la admisión a la escuela de Medicina y en la posterior obtención de la licencia permite a la profesión limitar la entrada de nuevos profesionales de dos maneras. La más obvia es simplemente rechazar a muchos solicitantes. La menos obvia, pero quizá mucho más importante, es el establecimiento de estándares de admisión y licencias que hacen que la entrada al colectivo profesional sea tan difícil como para disuadir a los jóvenes de intentar ser admitidos. Aunque la mayoría de las leyes estatales exigen sólo dos años de universidad antes de ingresar en la escuela de Medicina, casi el cien por cien de los participantes ha estudiado durante cuatro años en la universidad. Del mismo modo, se ha ampliado la formación médica propiamente dicha, en particular mediante acuerdos de

pasantías más estrictos. Los abogados nunca han tenido tanto éxito como los médicos en conseguir el control en el momento de la admisión a la escuela profesional, aunque se están moviendo en esa dirección. La razón es divertida. Casi todas las escuelas aprobadas en la lista de la American Bar Association son diurnas a tiempo completo; casi no se aprueban escuelas nocturnas. Por otro lado, muchos legisladores estatales son graduados de escuelas nocturnas de derecho. Si votaran para restringir la admisión en la profesión a los graduados de las escuelas aprobadas, estarían votando contra su calificación. Su renuencia a condenar su propia competencia ha sido el factor principal que ha tendido a limitar la medida en que la ley puede limitar el campo de la medicina. No he realizado ningún trabajo extenso sobre los requisitos para ser admitido en Derecho, pero entiendo que esta limitación se está rompiendo. La mayor afluencia de estudiantes significa que hay una mayor parte que va a las facultades de Derecho a tiempo completo, y esto está cambiando la composición de los cuerpos legislativos.

Volviendo a la medicina, la disposición sobre la graduación de las

escuelas aprobadas es la fuente más importante de control profesional del ingreso. La profesión ha utilizado este control para limitar los números.

Para evitar malentendidos, debo hacer hincapié en que no estoy diciendo que los miembros individuales de la profesión médica, los líderes de la profesión médica o las personas que están a cargo del Consejo de Educación Médica y Hospitales se esfuercen deliberadamente en limitar la entrada con el fin de aumentar sus propios ingresos. No es así como funciona. Incluso cuando esas personas comenten de forma explícita la conveniencia de limitar el número para aumentar los ingresos, siempre justificarán la política con el argumento de que, si se deja entrar a «demasiadas» personas, se reducirían sus ingresos y se verían obligados a recurrir a prácticas poco éticas con el fin de obtener ganancias «adecuadas». La única forma, argumentan, en que se pueden mantener las prácticas éticas es manteniendo a las personas en un nivel de ingresos adecuado a los méritos y necesidades de la profesión médica. Debo confesar que tanto por motivos éticos como fácticos esto siempre me ha parecido objetable. Es extraordinario que los líderes de la medicina proclamen públicamente que a ellos y a sus colegas se les debe pagar por ser éticos. Y si fuera así, dudo que el precio tuviera algún límite. Parece haber poca correlación entre pobreza y honestidad. Preferiría esperar lo contrario; la deshonestidad no siempre se paga, pero seguramente a veces sí.

En este sentido, el control de la entrada se racionaliza de manera explícita sólo en períodos como la Gran Depresión, cuando hay mucho desempleo e ingresos relativamente bajos. En tiempos ordinarios, la racionalización de la restricción es diferente. Aquí los miembros del colectivo médico quieren elevar lo que consideran como los estándares de «calidad» de la profesión. El defecto de esta racionalización es común y destruye una comprensión adecuada del funcionamiento de un sistema económico, a saber, la falta de distinción entre eficiencia técnica y eficiencia económica.

Tal vez una historia sobre abogados ilustre este punto. En una reunión de abogados en la que se discutían problemas de admisión, un colega mío,

argumentando en contra de las normas de admisión restrictivas, utilizó una analogía de la industria del automóvil. No sería absurdo, dijo, que la industria del automóvil argumentara que nadie debe conducir un automóvil de baja calidad y, por tanto, que ningún fabricante de coches debe poder producir un modelo que no cumpla con los estándares de un Cadillac. Un miembro del público se levantó y aprobó la analogía diciendo que, por supuesto, ¡el país no puede pagar nada más que abogados de Cadillac! Ésta suele ser la actitud profesional. Los miembros miran únicamente los estándares técnicos de desempeño y, en efecto, argumentan que sólo debemos tener médicos de primer nivel, incluso si esto significa que algunas personas no reciban servicios médicos, aunque, por supuesto, nunca lo expresan de esa manera. No obstante, la opinión de que las personas deben recibir sólo el servicio médico «óptimo» siempre conduce a una política restrictiva, una política que mantiene bajo el número de médicos. Sin duda, no querría argumentar que ésta es la única influencia en juego, sino sólo que este tipo de consideraciones llevan a muchos médicos bien intencionados a aceptar políticas que rechazarían de plano si no tuvieran una reconfortante racionalización.

Es fácil demostrar que la calidad es sólo una racionalización y no la razón subyacente de la restricción. El poder del Consejo de Educación Médica y Hospitales de la Asociación Médica Estadounidense se ha utilizado para limitar la entrada mediante métodos que no tienen nada que ver con la calidad. El ejemplo más simple es su recomendación a varios estados de que la ciudadanía debe ser un requisito para el ejercicio de la medicina. Me parece inconcebible que esto sea relevante para el desempeño médico. Un requisito similar que han intentado imponer en ocasiones es que el examen para obtener la licencia debe realizarse en inglés. Una evidencia dramática del poder y la potencia de la asociación, así como de la falta de

relación con la calidad, la demuestra una figura que siempre me ha parecido sorprendente. Después de 1933, cuando Hitler llegó al poder en Alemania,

hubo una enorme salida de profesionales de Alemania, Austria, etc., incluidos, por supuesto, médicos, que querían ejercer en Estados Unidos. En los cinco años posteriores a 1933, el número de médicos formados en el extranjero a los que se les permitió ejercer en Estados Unidos fue el mismo que en los cinco años anteriores. Es evidente que éste no fue el resultado del curso natural de los acontecimientos. La amenaza de estos médicos adicionales llevó a un estricto endurecimiento de los requisitos para los médicos extranjeros, a quienes se les impuso unos costes extremos.

Está claro que la concesión de licencias es la clave para que la profesión pueda restringir el número de profesionales que ejercen la medicina. También es la clave de su capacidad para restringir los cambios tecnológicos y organizativos en la forma en que se ejerce la medicina. La Asociación Médica Estadounidense ha estado constantemente en contra de los grupos médicos y de los planes médicos de prepago. Estos métodos de práctica pueden tener buenas y malas características, pero son innovaciones tecnológicas que la gente debería tener la libertad de probar. No hay base para decir de manera concluyente que el método técnico óptimo para organizar el ejercicio de la medicina sea la práctica por parte de un médico independiente. Tal vez sea el ejercicio en consultorio, tal vez sea por corporaciones. Uno debería disponer de un sistema bajo el cual se puedan probar todas las variedades.

La Asociación Médica Estadounidense se ha resistido a tales intentos y ha podido inhibirlos con eficacia. Ha podido hacerlo porque la licencia le ha dado indirectamente el control de la admisión a la práctica en los hospitales. El Consejo de Educación Médica y Hospitales aprueba tanto los hospitales como las escuelas de Medicina. Para que un médico sea admitido para ejercer en un hospital «aprobado», por lo general debe ser aprobado por la asociación médica de su condado o por la junta del hospital. ¿Por qué no se

pueden configurar hospitales no aprobados? Porque en las actuales condiciones económicas, para que un hospital funcione, debe contar con

una oferta de internos. Según la mayoría de las leyes estatales de licencias, para ser admitidos los candidatos deben tener alguna experiencia como internos en un hospital «aprobado». La lista de hospitales «aprobados»

suele ser idéntica a la del Consejo de Educación Médica y Hospitales. En consecuencia, la ley de licencias otorga a la profesión el control de los hospitales y las escuelas. Ésta es la clave del considerable éxito de la oposición que ejerce la Asociación Médica Estadounidense (AMA) a varios tipos de ejercicio de la profesión en grupo. En algunos casos, estos grupos han podido sobrevivir. En el Distrito de Columbia, tuvieron éxito porque pudieron entablar una demanda contra la AMA según las leyes antimonopolio federales de Sherman, y ganaron la demanda. En algunos

otros casos han tenido éxito por otras razones particulares. Sin embargo, no hay duda de que la tendencia hacia el ejercicio en grupo se ha visto muy retrasada por la oposición de la AMA.

Es interesante, y esto es un inciso, que la asociación médica esté en contra de un solo tipo de ejercicio profesional grupal, a saber, el de prepago. La razón económica parece ser lo que elimina la posibilidad de cobrar precios distintos según el paciente.⁸

Está claro que la licencia ha sido el núcleo de la restricción de entrada y que implica un alto coste social, tanto para las personas que quieren ejercer la medicina pero se les impide hacerlo como para el público, que se ve privado de la atención médica que quiere y no puede comprar. Permítanme ahora hacer la pregunta: ¿tiene la licencia los buenos efectos que se dice que tiene?

En primer lugar, ¿realmente eleva los estándares de competencia? De ninguna manera está claro que eleve los estándares de competencia en el ejercicio real de la profesión, por varias razones. En primer lugar, siempre que estableces un bloqueo para entrar en cualquier campo, estableces un

incentivo para encontrar formas de sortearlo y, por supuesto, la medicina no es una excepción. El auge de las profesiones de osteopatía y quiropráctica

no es ajeno a la restricción de entrada en la medicina. Por el contrario, en cierta medida, cada una de ellas representa un intento de encontrar una forma de evitar la restricción de entrada. Cada una de ellas, a su vez, está procediendo a obtener una licencia y a imponer restricciones. El efecto es crear diferentes jerarquías y tipos de práctica, para distinguir entre lo que se denomina práctica médica y sustitutos como la osteopatía, la quiropráctica, la curación por fe, etc. Es posible que estas alternativas sean de menor calidad de lo que lo hubieran sido sin las restricciones de acceso a la profesión médica.

De manera más general, si el número de médicos es menor de lo que sería de otra manera, y si todos están completamente ocupados, como suelen estarlo, esto significa que hay una menor práctica médica en conjunto por parte de médicos capacitados: menos horas por hombre de atención médica práctica, por así decirlo. La alternativa es la práctica no entrenada; puede ser y en parte debe ser realizada por personas que no tienen ninguna calificación profesional. Además, la situación es mucho más extrema. Si la «práctica médica» se limita a los profesionales con licencia, es necesario definir qué es la práctica médica, ya que la subcontratación no es algo que esté restringido a los ferrocarriles. Bajo la interpretación de los estatutos que prohíben la práctica no autorizada de la medicina, muchas cosas que perfectamente podrían hacer los técnicos y otras personas capacitadas que no tienen una formación médica Cadillac quedan restringidas a los médicos con licencia. No tengo los conocimientos técnicos suficientes para enumerar estos ejemplos de forma completa. Sólo sé que quienes han examinado la cuestión dicen que la tendencia es incluir en la «práctica médica» una gama cada vez más amplia de actividades que perfectamente podrían ser realizadas por técnicos. Los médicos capacitados dedican una parte considerable de su tiempo a cosas que bien podrían hacer

otros. El resultado es una reducción drástica de la atención médica. La calidad promedio relevante de la atención médica, si es que se puede

establecer el concepto, no se puede obtener simplemente haciendo un promedio de la calidad de la atención que se brinda; eso sería como juzgar la eficacia de un tratamiento médico considerando sólo a los supervivientes; también se debe tener en cuenta el hecho de que las restricciones reducen la cantidad de atención prestada. El resultado puede ser que las restricciones disminuyan el nivel medio de competencia en un sentido significativo.

Incluso estos comentarios no van lo suficientemente lejos, porque consideran la situación en un momento determinado y no permiten apreciar los cambios en el tiempo. A menudo, los avances en cualquier ciencia o campo son el resultado del trabajo de uno de entre un gran número de chiflados y charlatanes y personas que no tienen ninguna posición en la profesión. En las circunstancias actuales, en la profesión médica es muy difícil dedicarse a la investigación o a la experimentación a menos que uno sea miembro de la profesión. Si eres miembro de la profesión y deseas mantenerte en buena posición, te verás seriamente limitado en el tipo de experimentaciones que puedes realizar. Un curandero puede ser simplemente un charlatán que se está aprovechando de los pacientes crédulos, pero tal vez uno entre mil o muchos miles producirá una mejora importante en la medicina. Hay muchas rutas diferentes hacia el conocimiento y el aprendizaje y el efecto de restringir la práctica de lo que se considera medicina y definirla como solemos hacer en torno a un grupo en particular, que en su mayoría tiene que ajustarse a la ortodoxia imperante, seguramente reducirá la cantidad de experimentación que se lleva a cabo y, por tanto, la tasa de crecimiento del conocimiento en el área. Como ya se ha sugerido, lo que es cierto para el contenido de la medicina lo es también para su organización. Me extenderé más sobre este punto a continuación.

Todavía existe otra forma en que la concesión de licencias y el

monopolio asociado en la práctica de la medicina tienden a hacer que los estándares de práctica sean bajos. Ya he sugerido que reduce la calidad

promedio de la práctica al disminuir tanto el número de médicos como el número total de horas disponibles de médicos capacitados para tareas más importantes y el incentivo para la investigación y el desarrollo. También la reduce al hacer que sea mucho más difícil para los particulares cobrar a los médicos por negligencia. Una de las protecciones del ciudadano individual contra la incompetencia es la protección contra el fraude y la capacidad de entablar una demanda en los tribunales contra la negligencia. Se presentan algunos pleitos y los médicos se quejan mucho de lo que tienen que pagar por el seguro de negligencia. Sin embargo, las demandas por negligencia tienen menos éxito del que tendrían si no fuera por la atenta mirada de las asociaciones médicas. No es fácil conseguir que un médico testifique contra un colega médico cuando se enfrenta a la sanción de que se le niegue el derecho a ejercer en un hospital «aprobado». Por lo general, el testimonio tiene que provenir de miembros de grupos creados por las propias asociaciones médicas, siempre, por cierto, por el supuesto interés de los pacientes.

Cuando se tienen en cuenta estos efectos, yo mismo estoy convencido de que la licencia ha reducido tanto la cantidad como la calidad de la práctica médica; que ha reducido las oportunidades disponibles para las personas que desearían ser médicos, obligándolas a dedicarse a ocupaciones que consideran menos atractivas; que ha obligado al público a pagar más por servicios médicos menos satisfactorios y que ha retrasado el desarrollo tecnológico tanto en la medicina misma como en la organización de la práctica médica. Concluyo que la concesión de licencias debería eliminarse como requisito para el ejercicio de la medicina.

Sospecho que muchos lectores, como muchas personas con las que he hablado de estos temas, dirán: «Pero, aun así, ¿de qué otra manera se podría obtener alguna evidencia sobre la calidad de un médico? Si consideramos

estas apreciaciones acerca de los costes, ¿no es la licencia la única forma de brindar al público alguna garantía de una calidad mínima?». En parte, la

respuesta es que ahora la gente no elige a los médicos escogiendo nombres al azar de una lista de profesionales con licencia y, además, la capacidad que una persona tuvo para aprobar un examen veinte o treinta años antes no es garantía de calidad ahora. Por tanto, en la actualidad la concesión de licencias no es ni siquiera la principal fuente de garantía de una calidad mínima. Pero la verdadera respuesta a esa pregunta es muy diferente. La respuesta es que la pregunta en sí revela la tiranía del *statu quo* y la pobreza de nuestra imaginación en campos en los que en comparación con la fertilidad del mercado somos inexpertos, incluso en aquellos en los que tenemos alguna competencia. Permítanme ilustrarlo con algunas conjeturas sobre la forma en que podría haberse desarrollado la medicina y las garantías de calidad que habría si la profesión no hubiera ejercido el poder de monopolio.

Supongamos que cualquiera pudiera ejercer la medicina sin restricciones, exceptuando la responsabilidad legal y financiera ante cualquier daño causado a otros por fraude y negligencia. Supongo que el desarrollo de la medicina habría sido diferente. El mercado actual de la atención médica, obstaculizado como ha estado, da algunos indicios de cuál habría sido la diferencia. En conjunción con los hospitales, los grupos médicos habrían crecido enormemente. En lugar de la práctica individual y grandes hospitales institucionales conducidos por Estados o instituciones de beneficencia, se podrían haber desarrollado asociaciones médicas o corporaciones —equipos médicos—. Éstos habrían proporcionado facilidades de diagnóstico y tratamiento, incluidas facilidades hospitalarias. Algunas presumiblemente se habrían pagado por adelantado, combinando en un solo paquete el seguro hospitalario actual, el seguro médico y los grupos médicos. Otros habrían cobrado tarifas separadas por distintos servicios. Y, por supuesto, la mayoría podría haber utilizado ambos métodos

de pago.

Estos equipos médicos —grandes departamentos de medicina, por así decirlo— serían intermediarios entre los pacientes y el médico. Al ser de larga duración e inmóviles, tendrían un gran interés en establecer una reputación de confiabilidad y calidad. Por la misma razón, los consumidores conocerían su reputación. Tendrían la habilidad especializada para juzgar la calidad de los médicos; de hecho, al hacerlo serían el agente del consumidor, como los grandes almacenes lo son ahora para muchos productos. Además, podrían organizar la atención médica de manera eficiente, combinando médicos de diferentes grados de habilidad y capacitación, utilizando técnicos con capacitación limitada para las tareas para las que estén preparados y reservando especialistas altamente capacitados y competentes para las tareas que sólo ellos puedan realizar. Basándose en parte, como lo he hecho yo, en lo que ahora sucede en las principales clínicas médicas, el lector puede añadir productos de su imaginación.

Por supuesto, no toda la práctica médica se realizaría a través de estos equipos. La práctica privada individual continuaría, al igual que junto con los grandes almacenes existe la pequeña tienda con una clientela limitada, la gran firma asociada junto con el abogado individual. Los profesionales se ganarían una reputación y algunos pacientes optarían por acudir a la consulta privada de un médico, al preferir el trato individual y la intimidad. Algunas áreas serían demasiado pequeñas para ser atendidas por equipos médicos. Etcétera.

Ni siquiera me dispongo a sostener que los equipos médicos dominarían el campo. Mi objetivo es sólo mostrar con el ejemplo que existen muchas alternativas a la organización actual de la práctica médica. El gran argumento contra la planificación del gobierno central y contra modelos como los monopolios profesionales que limitan las posibilidades de

como los monopolios profesionales que limitan las posibilidades de experimentación es la imposibilidad de que cualquier individuo o grupo pequeño conciba todas las posibilidades, y mucho menos evalúe sus

méritos. Por otro lado, el gran argumento del mercado es su tolerancia a la diversidad; su capacidad para utilizar una amplia gama de conocimientos y capacidades especiales. Hace que los grupos especiales sean impotentes para evitar la experimentación y permite a los clientes, y no a los productores, decidir qué es lo que mejor servirá a los clientes.

10

La distribución de la renta

Un elemento central en el desarrollo de un sentimiento colectivista en este siglo, al menos en los países occidentales, ha sido la creencia en la igualdad de ingresos como meta social y la voluntad de utilizar el brazo del Estado para promoverla. Al evaluar este sentimiento igualitario y las medidas igualitarias que ha producido, hay que plantearse dos preguntas muy distintas. La primera es normativa y ética: ¿cuál es la justificación de la intervención estatal para promover la igualdad? La segunda es positiva y científica: ¿cuál ha sido el efecto de las medidas realmente adoptadas?

La ética de la distribución

En una sociedad de libre mercado, el principio ético que justificaría directamente la distribución del ingreso es: «A cada uno según lo que él y los instrumentos que posee producen». Incluso el funcionamiento de este principio depende implícitamente de la acción del Estado. Los derechos de propiedad son asuntos de ley y convención social. Como hemos visto, su definición y aplicación es una de las funciones primarias del Estado. Bajo el pleno funcionamiento de este principio, la distribución final de la renta y la riqueza bien puede depender notablemente de las reglas de propiedad que se

adopten.

¿Cuál es la relación entre este principio y otro que parece éticamente atractivo, a saber, la igualdad de trato? En parte, los dos principios no son contradictorios. El pago en concordancia con el producto puede ser necesario para lograr una verdadera igualdad de trato. Dados los individuos a quienes estamos dispuestos a considerar iguales en capacidad y recursos iniciales, si algunos tienen un mayor gusto por el ocio y otros por los bienes comercializables, la desigualdad de retorno a través del mercado es necesaria para lograr la igualdad de retorno total o la igualdad de trato. Un hombre puede preferir un trabajo rutinario con mucho tiempo libre para tomar el sol a un trabajo más exigente pagado con un salario más alto; otro hombre puede preferir lo contrario. Si en dinero a ambos se les pagara por igual, sus ingresos, en un sentido más fundamental, serían desiguales. De manera similar, la igualdad de trato requiere que a una persona se le pague más por un trabajo sucio y poco atractivo que por uno agradable y gratificante. Gran parte de la desigualdad observada es de este tipo. Las diferencias de ingresos monetarios compensan las diferencias en otras características de la ocupación o el oficio. En la jerga de los economistas, son «diferencias igualadoras» necesarias para que todas las «ventajas netas», pecuniarias y no pecuniarias, sean iguales.

También se requiere, en un sentido algo más sutil, otro tipo de desigualdad que surge del funcionamiento del mercado para producir igualdad de trato o, para decirlo de otra forma, para satisfacer los gustos de las personas. Se puede ilustrar de la manera más sencilla mediante una lotería. Considera un grupo de individuos que al inicio tienen dotaciones similares y en el que todos acuerdan de forma voluntaria participar en una lotería con premios muy desiguales. Sin duda, la desigualdad de ingresos resultante es necesaria para permitir que los individuos en cuestión aprovechen al máximo su igualdad inicial. La redistribución posterior de los

aprovechen al máximo su igualdad inicial. La redistribución posterior de los ingresos equivaldría a negarles la oportunidad de participar en la lotería. En la práctica, este caso es mucho más importante de lo que parece si se

adoptara literalmente la noción de «lotería». Los individuos eligen ocupaciones, inversiones, etc., en parte de acuerdo con su gusto por la incertidumbre. La chica que intenta convertirse en actriz de cine en lugar de funcionaria está eligiendo deliberadamente participar en una lotería, al igual que el individuo que invierte en acciones de uranio de un centavo en lugar de en bonos del Estado. El seguro es una forma de expresar el gusto por la certeza. Incluso estos ejemplos no indican completamente hasta qué punto la desigualdad real puede ser el resultado de arreglos diseñados para satisfacer los gustos de los hombres. Los mismos acuerdos a la hora de pagar y contratar personas se ven afectados por tales preferencias. Si todas las potenciales actrices de cine tuvieran una gran aversión por la incertidumbre, tenderían a desarrollarse «cooperativas» de actrices de cine que acordarían compartir los ingresos de forma más o menos equitativa, con lo que, en efecto, se proporcionarían un seguro de riesgo a través de la agrupación. Si tal preferencia fuera generalizada, se convertirían en la regla las grandes corporaciones diversificadas que combinen empresas arriesgadas y no arriesgadas. El buscador de petróleo, la propiedad privada, la pequeña sociedad, todo se volvería raro.

De hecho, ésta es una forma de interpretar las medidas estatales para redistribuir los ingresos a través de impuestos progresivos y similares. Se puede argumentar que, por una razón u otra, tal vez por los costos de administración, el mercado no puede producir la gama de loterías o el tipo de lotería deseada por los miembros de la comunidad, y que la tributación progresiva del Estado es, por así decirlo, una forma de hacerlo. No tengo ninguna duda de que este punto de vista contiene un elemento de verdad. Al mismo tiempo, es difícil que se puedan justificar los impuestos actuales, aunque sólo sea porque los impuestos se imponen después de conocer en gran medida quiénes han sacado los premios y quiénes no han ganado nada

gran medida quienes han sacado los premios y quienes no han ganado nada en la lotería de la vida, y los impuestos son votados principalmente por aquellos que piensan que no han ganado ningún premio. En este sentido,

podría justificarse que una generación vote los esquemas de impuestos que se aplicarán a una generación que aún no ha nacido. Supongo que cualquiera que sea el procedimiento produciría, al menos en papel, una escala tributaria mucho menos progresiva que la actual.

Aunque gran parte de la desigualdad de ingresos producida por el pago de acuerdo con el producto refleja las diferencias «igualadoras» o la satisfacción de los gustos de los hombres por la incertidumbre, una gran parte refleja las diferencias iniciales en las dotes, tanto en términos de capacidades humanas como de propiedad. Ésta es la parte que plantea un problema ético realmente difícil.

Se sostiene ampliamente que es esencial distinguir entre la desigualdad en las dotes personales y la propiedad, y entre las desigualdades que surgen de la riqueza heredada y la riqueza adquirida. La desigualdad resultante de las diferencias en las capacidades personales o de las diferencias en la riqueza acumulada por el individuo en cuestión se considera apropiada o al menos no tan claramente inapropiada como las diferencias resultantes de la riqueza heredada.

Esta distinción es insostenible. ¿Existe una mayor justificación ética para los altos rendimientos del individuo que hereda de sus padres una voz peculiar para la que hay una gran demanda que para los altos rendimientos del individuo que hereda una propiedad? Los hijos de los comisarios rusos seguramente tienen una mayor expectativa de ingresos —quizá también de liquidación— que los hijos de los campesinos. ¿Es esto más o menos justificable que la mayor expectativa de ingresos del hijo de un millonario estadounidense?

Podemos plantear esta misma pregunta de otra manera. Un padre que tiene una riqueza que desea transmitir a su hijo puede hacerlo de diferentes formas. Puede utilizar una determinada suma de dinero para financiar la

formas. Puede utilizar una determinada suma de dinero para financiar la formación de su hijo para ser, por ejemplo, contador público autorizado, o para lanzarle al mundo de los negocios, o para establecer un fondo

fiduciario que le proporcione ingresos inmobiliarios. En cualquiera de estos casos, el niño tendrá un ingreso más alto de lo que tendría de otra manera. Sin embargo, en el primer caso se considerará que sus ingresos provienen de sus capacidades personales; en el segundo, de las ganancias; en el tercero, de la riqueza heredada. ¿Existe alguna base para distinguir por motivos éticos entre estas categorías de ingresos? En definitiva, parece ilógico decir que un hombre tiene derecho a lo que ha producido debido a sus capacidades personales o al producto de la riqueza que ha acumulado, pero que no tiene derecho a transmitir ninguna riqueza a sus hijos; decir que una persona puede usar sus ingresos para llevar una vida desenfadada, pero que no puede dárselos a sus herederos. Esta última opción es una forma más de utilizar lo que ha producido.

Por supuesto, que estos argumentos contra la llamada ética capitalista sean inválidos no demuestra que la ética capitalista sea aceptable. Me resulta difícil justificar su aceptación o rechazo, o cualquier principio alternativo. Me lleva a la opinión de que no puede considerarse en sí mismo como un principio ético, que debe considerarse como instrumental o corolario de algún otro principio como la libertad.

Algunos ejemplos hipotéticos pueden ilustrar la dificultad fundamental. Supongamos que hay cuatro Robinson Crusoe, abandonados cada uno en sendas islas vecinas. Uno aterrizó en una isla grande y fructífera que le permite vivir con facilidad y bien. Los otros aterrizaron en islas diminutas y bastante áridas en las que apenas pueden ganarse la vida. Un día cada uno de ellos descubre la existencia del otro. Por supuesto, sería generoso por parte del Crusoe de la gran isla invitar a los demás a unirse a él y compartir su riqueza. Pero supongamos que no lo hace. ¿Estarían justificados los otros tres a unir fuerzas y obligarlo a compartir su riqueza con ellos? Muchos lectores se sentirán tentados a decir que sí. Pero antes de ceder a esta

lectores se sentirán tentados a decir que sí. Pero antes de ceder a esta tentación, considera la misma situación bajo una apariencia distinta. Supongamos que tres amigos y tú van caminando por la calle y encuentras y

recoges un billete de 20 dólares en la acera. Sería generoso por tu parte, por cierto, dividirlo en partes iguales con ellos, o al menos gastarlos invitándoles a tomar algo. Pero supón que no es así. ¿Se justificaría que los otros tres unieran fuerzas y te obligaran a compartir los 20 dólares a partes iguales con ellos? Sospecho que la mayoría de los lectores se sentirán tentados a decir que no. Y después de una reflexión más profunda, pueden incluso llegar a la conclusión de que en sí mismo, el curso de una acción generosa no es claramente el «correcto». ¿Estamos dispuestos a instarnos a nosotros mismos o a nuestros semejantes a que cualquier persona cuya riqueza exceda el promedio de todas las personas en el mundo debe deshacerse de inmediato del exceso distribuyéndolo por igual entre todos los demás habitantes del planeta? Podemos admirar y elogiar tal acción cuando la ejerzan unos pocos. Pero un *pottlatch* universal haría imposible un mundo civilizado.

En cualquier caso, dos errores no hacen un acierto. La falta de voluntad del rico Robinson Crusoe o del afortunado que encuentra un billete de 20 dólares para compartir su riqueza no justifica el uso de la coacción por parte de los demás. ¿Podemos justificar ser jueces decidiendo cuándo tenemos derecho a usar la fuerza para conseguir lo que consideramos que nos deben los demás? ¿O lo que consideramos que no les corresponde? A una distancia suficiente, la mayoría de las diferencias de estatus o posición social o riqueza puede considerarse como el producto de la casualidad. El hombre que es trabajador y ahorrativo debe ser considerado «merecedor»; sin embargo, estas cualidades se deben mucho a los genes que tuvo la suerte (o la desgracia) de heredar.

A pesar de que todos elogiamos de palabra el «mérito» en comparación con el «azar», en general estamos mucho más dispuestos a aceptar las desigualdades que surgen del azar que las claramente atribuibles al mérito.

desigualdades que surgen del azar que las claramente atribuibles al mérito.

El profesor universitario cuyo colega gana un sorteo lo envidiará, pero es poco probable que le guarde malicia o se sienta tratado injustamente. Si el

colega recibe un aumento trivial que hace que su salario sea más alto que el del profesor, es mucho más probable que éste se sienta agraviado. Después de todo, la diosa del azar, como la de la justicia, es ciega. El aumento de sueldo fue un deliberado juicio de mérito relativo.

El papel instrumental de la distribución según el producto

En una sociedad de mercado, la función operativa del pago de acuerdo con el producto no es principalmente distributiva, sino asignativa. Como se señaló en el primer capítulo, el principio central de una economía de mercado es la cooperación mediante el intercambio voluntario. Los individuos cooperan con otros porque de este modo pueden satisfacer sus propios deseos de manera más eficaz. Pero a menos que un individuo reciba la totalidad de lo que agrega al producto, entrará en intercambios sobre la base de lo que puede recibir en lugar de lo que puede producir. Si cada parte recibiera lo que contribuyó al producto agregado, no se llevarían a cabo intercambios que hubieran sido mutuamente beneficiosos. Por tanto, al menos en un sistema que depende de la cooperación voluntaria, el pago de

acuerdo con el producto es necesario para que los recursos se utilicen de la forma más eficaz. Con el conocimiento suficiente, podría ser que la coacción pudiera sustituir el incentivo de la recompensa, aunque dudo que pueda. Uno puede mover objetos inanimados alrededor; se puede obligar a los individuos a estar en determinados lugares en determinados momentos; pero es difícil que se pueda obligar a los individuos a realizar mayores esfuerzos. Dicho de otra manera, la sustitución de la coacción por la cooperación modifica la cantidad de recursos disponibles.

Si bien en una sociedad de mercado la función esencial del pago de acuerdo con el producto es permitir que los recursos se asignen de modo eficiente sin coacción, es poco probable que se tolere a menos que también

se considere que produce justicia distributiva. Ninguna sociedad puede ser estable a menos que exista un núcleo básico de juicios de valor que sean aceptados automáticamente por la gran mayoría. Algunas instituciones clave deben aceptarse como «absolutas», no simplemente como instrumentales. Creo que el pago de acuerdo con el producto ha sido y, en gran medida, sigue siendo uno de estos juicios de valor o instituciones aceptados.

Esto se puede demostrar examinando los motivos por los que los oponentes internos del sistema capitalista han atacado la distribución de recursos. Una característica distintiva del núcleo de valores centrales de una sociedad es que son aceptados por el conjunto de sus miembros, ya se consideren a sí mismos como defensores o como oponentes del sistema de organización de la sociedad. Incluso los críticos internos más severos del capitalismo han aceptado de forma implícita como éticamente justo el pago de acuerdo con el producto.

La crítica de mayor alcance proviene de los marxistas. Marx argumentó que la clase trabajadora estaba siendo explotada. ¿Por qué? Porque el trabajador produce la totalidad del producto, pero obtiene sólo una parte; el resto es la conocida «plusvalía» de Marx. Incluso si se aceptaran las declaraciones de hecho implícitas en esta afirmación, el juicio de valor es correcto sólo si se acepta la ética capitalista. El trabajador es «explotado» sólo si tiene derecho a lo que produce. Si se acepta en cambio la premisa socialista: «De cada cual según su capacidad a cada cual según su necesidad», sea lo que sea que eso signifique, es necesario comparar lo que el trabajador produce, no con lo que obtiene, sino con su «capacidad», y comparar lo que obtiene el trabajador, no con lo que produce, sino con su «necesidad».

Por supuesto, el argumento marxista también es inválido por otros motivos. En primer lugar, está la confusión entre el producto total de todos los recursos que cooperan y la cantidad agregada al producto —en la jerga

de los economistas, producto marginal—. Aún más sorprendente es que haya un cambio tácito en el significado de «trabajo» al pasar de la premisa a la conclusión. Marx reconoció el papel del capital en la producción del producto, pero consideró el capital como trabajo incorporado. Por tanto, escritas en su totalidad, las premisas del silogismo marxista dirían: «El trabajo presente y pasado produce la totalidad del producto. El trabajo presente obtiene sólo una parte del producto». Presumiblemente, la conclusión lógica es «se explota el trabajo pasado», y la inferencia para la acción es que el trabajo pasado debería obtener más del producto, aunque a menos que sea en lápidas elegantes, no está claro cómo.

En el mercado de distribución de acuerdo con el producto, el logro de la asignación de recursos sin obligación es el principal papel instrumental. Pero no es el único papel instrumental de la desigualdad resultante. Hemos visto en el primer capítulo el papel que desempeña la desigualdad al proporcionar focos de poder independientes para contrarrestar la centralización del poder político, así como su función en la promoción de la libertad civil al proporcionar «patrocinadores» para financiar la difusión de ideas impopulares o simplemente novedosas. Además, en la esfera económica, proporciona «mecenas» para financiar la experimentación y el desarrollo de nuevos productos —para comprar los primeros automóviles y televisores experimentales o las pinturas impresionistas—. Por último, permite que la distribución se produzca de forma impersonal sin necesidad de «autoridad» —una faceta especial del papel general del mercado en la cooperación y coordinación sin coacción.

La realidad de la distribución de ingresos

Un sistema capitalista que implica el pago de acuerdo con el producto puede caracterizarse, y en la práctica se caracteriza, por una considerable desigualdad de ingresos y riqueza. Con frecuencia esto se malinterpreta en

el sentido de que el capitalismo y la libre empresa producen una desigualdad más amplia que los sistemas alternativos y, como corolario, que la extensión y el desarrollo del capitalismo ha significado un aumento de la desigualdad. Esta mala interpretación se ve favorecida por el carácter engañoso de la mayoría de las cifras publicadas sobre la distribución del ingreso, en particular la incapacidad para distinguir la desigualdad a corto plazo de la desigualdad a largo plazo. Veamos algunos de los hechos más amplios sobre la distribución del ingreso.

Uno de los hechos más llamativos que va en contra de las expectativas de muchas personas tiene que ver con las fuentes de ingresos. Cuanto más capitalista es un país, menor es la fracción de ingresos que se paga por el uso de lo que por lo general se considera capital y mayor la fracción pagada por servicios humanos. En países subdesarrollados como la India, Egipto, etc., aproximadamente la mitad de los ingresos totales son ingresos de la propiedad. En Estados Unidos, el ingreso de la propiedad supone aproximadamente una quinta parte. Y en otros países capitalistas avanzados, la proporción no es muy diferente. Por supuesto, estos países tienen mucho más capital que los países primitivos, pero son aún más ricos en la capacidad productiva de sus residentes; por tanto, la mayor renta de la propiedad supone una fracción menor del total. El gran logro del capitalismo no ha sido la acumulación de propiedad, sino las oportunidades que ha ofrecido a hombres y mujeres para ampliar, desarrollar y mejorar sus capacidades. Sin embargo, a los enemigos del capitalismo les gusta tacharlo de materialista, y con demasiada frecuencia sus defensores se disculpan por el materialismo del capitalismo como un coste necesario del progreso.

Otro hecho sorprendente, contrario a lo que se suele creer, es que el capitalismo conduce a menos desigualdad que los sistemas alternativos de

organización y que el desarrollo del capitalismo ha reducido en gran medida la desigualdad. Las comparaciones en el espacio y el tiempo confirman este punto de vista. Sin duda, en las sociedades capitalistas occidentales, tales

como las de los países escandinavos, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, hay una desigualdad drásticamente menor que en una sociedad de estatus como la India o un país atrasado como Egipto. Debido a la escasez y la falta de fiabilidad de las pruebas, la comparación con países comunistas como Rusia es más difícil. Pero si la desigualdad se mide por las diferencias en los niveles de vida entre las clases privilegiadas y otras, tal desigualdad bien puede ser decididamente menor en los países capitalistas que en los comunistas. Sólo entre los países occidentales, la desigualdad parece ser menor, en un sentido significativo, cuanto más capitalista es el país: menos en Gran Bretaña que en Francia, menos en Estados Unidos que en Gran Bretaña, aunque estas comparaciones se vuelven difíciles por el problema de tener en cuenta la heterogeneidad intrínseca de las poblaciones, para una comparación más justa, por ejemplo, quizá se debería comparar a Estados Unidos no sólo con el Reino Unido, sino con el Reino Unido más las Indias Occidentales más sus posesiones africanas.

Con respecto a los cambios en el tiempo, el progreso económico logrado en las sociedades capitalistas ha ido acompañado de una drástica disminución de la desigualdad. Todavía en 1848, John Stuart Mill podía escribir: «Hasta la fecha [1848] es cuestionable que todos los inventos mecánicos realizados han aliviado el trabajo diario de cualquier ser humano. Han permitido que una mayor población viva la misma vida penosa y aprisionadora, y que un mayor número de fabricantes y otros hagan grandes fortunas. Han aumentado las comodidades de las clases medias. Pero aún no han comenzado a efectuar esos grandes cambios en el destino humano que está en su naturaleza y en su futuro lograr». ¹ Es probable que esta afirmación no fuera correcta ni siquiera en la época de Mill, pero es evidente que hoy nadie podría escribir esto sobre los países

capitalistas avanzados. Sigue siendo cierto para el resto del mundo.

La característica principal del progreso y el desarrollo durante el siglo pasado es que, sin expandir de ninguna manera los productos y servicios

disponibles para los ricos, ha liberado a las masas de un trabajo agotador y ha puesto a su disposición productos y servicios que antes eran monopolio de las clases altas. Dejando a un lado la medicina, en su mayor parte los avances en la tecnología simplemente han puesto a disposición de las masas lujos que siempre estuvieron disponibles de una forma u otra para los verdaderamente ricos. Las tuberías modernas, la calefacción central, los automóviles, la televisión, la radio, por citar sólo algunos ejemplos, brindan a las masas comodidades equivalentes a las que los ricos siempre obtuvieron mediante el uso de criados, artistas, etc.

Aunque los estudios que se han realizado confirman las conclusiones generales que se acaban de esbozar, es difícil obtener evidencia estadística

detallada sobre estos fenómenos en forma de distribuciones significativas y comparables de ingresos. Sin embargo, estos datos estadísticos pueden ser muy engañosos. No pueden segregar las diferencias de ingresos que se igualan de las que no lo son. Por ejemplo, la corta vida laboral de un jugador de béisbol significa que durante sus años activos los ingresos anuales deben ser mucho más altos que las actividades alternativas que se le ofrecen para que económicamente sea igual de atractivo. Pero tal diferencia afecta a las cifras exactamente de la misma manera que cualquier otra diferencia de ingresos.

También es de gran importancia la unidad de ingresos en la que se basan las cifras. Una distribución de los receptores de ingresos individuales siempre muestra una desigualdad aparente mucho mayor que una distribución de las unidades familiares: muchas de las personas son amas de casa que trabajan a tiempo parcial o reciben una pequeña cantidad de ingresos de la propiedad, u otros miembros de la familia en una posición similar. ¿La distribución que es relevante para las familias es una en la que

las familias se clasifican según el ingreso familiar total? ¿O por ingresos por persona? ¿O por unidad equivalente? Esto no es una mera objeción. Creo que la distribución cambiante de las familias en cuanto al número de

hijos es el factor individual más importante que ha reducido la desigualdad en los niveles de vida en este país durante el último medio siglo. Ha sido mucho más importante que los impuestos graduales sobre la renta y la herencia. Los niveles de vida realmente bajos eran el producto conjunto de ingresos familiares relativamente bajos y un número relativamente alto de niños. El número medio de hijos ha disminuido y, lo que es aún más importante, a este descenso lo ha acompañado y en gran parte producido una virtual eliminación de la gran familia. Como resultado, ahora las familias tienden a diferir mucho menos con respecto al número de hijos. Sin embargo, este cambio no se reflejaría en una distribución de familias según el tamaño del ingreso familiar total.

Al interpretar la evidencia sobre la distribución del ingreso, un problema importante es la necesidad de distinguir dos tipos básicamente diferentes de desigualdad: diferencias temporales de ingresos a corto plazo y diferencias en el estado de ingresos a largo plazo. Considerando dos sociedades que tienen la misma distribución de ingresos anuales, en una hay una gran movilidad y cambio, de modo que la posición de determinadas familias en la jerarquía de ingresos varía mucho de un año a otro; en la otra hay una gran rigidez, y cada familia permanece en la misma posición año tras año. Claramente, en cualquier sentido significativo, la segunda sería la sociedad más desigual. El primer tipo de desigualdad es un signo de cambio dinámico, movilidad social, igualdad de oportunidades; el otro, de una sociedad de estatus. La confusión de estos dos tipos de desigualdad es en particular importante, precisamente porque el capitalismo competitivo de libre empresa tiende a sustituir una por la otra. Incluso si se mide por el ingreso anual, las sociedades no capitalistas tienden a tener una desigualdad más amplia que las capitalistas; además, la desigualdad en ellas tiende a ser

permanente, mientras que el capitalismo socava el estatus e introduce la movilidad social.

Medidas estatales utilizadas para modificar la distribución de ingresos

Los métodos que los Estados han utilizado más ampliamente para alterar la distribución de la renta han sido los impuestos sobre la renta y la herencia. Antes de considerar su conveniencia, vale la pena preguntarse si han tenido éxito en su objetivo.

No se puede dar una respuesta concluyente a esta pregunta con nuestro conocimiento actual. El juicio que sigue es una opinión personal, aunque espero que no del todo desinformada y expresada, en aras de la brevedad, más dogmáticamente de lo que justifica la naturaleza de la evidencia. Mi

impresión es que estas medidas fiscales han tenido un efecto relativamente menor, si bien no despreciable, en la dirección de reducir las diferencias entre la posición promedio de los grupos de familias clasificados por algunas medidas estadísticas de ingresos. Sin embargo, también han introducido desigualdades esencialmente arbitrarias de magnitud comparable entre personas dentro de esas clases de ingresos. Como resultado, no está claro si el efecto neto en términos del objetivo básico de igualdad de trato o igualdad de resultado ha sido aumentar o disminuir la igualdad.

Sobre el papel, las tasas impositivas son altas y muy graduales. Pero su efecto se ha disipado de dos formas diferentes. Primero, parte de su efecto ha sido simplemente hacer que la distribución antes de impuestos sea más desigual. Éste es el efecto de incidencia habitual de los impuestos. Al desalentar la entrada en actividades muy sujetas a impuestos —en este caso las actividades con un gran riesgo y desventajas no pecuniarias— aumentan la rentabilidad de esas actividades. En segundo lugar, han estimulado

disposiciones tanto legislativas como de otro tipo para evadir los impuestos —las denominadas «lagunas» en la ley, como el porcentaje de agotamiento, la exención de intereses sobre los bonos estatales y municipales, el

tratamiento en especial favorable de las ganancias de capital, las cuentas de gastos y otras formas de pago, la conversión de ingresos ordinarios en ganancias de capital, y así sucesivamente en números y tipos desconcertantes—. El efecto ha sido que las tasas reales impuestas sean mucho más bajas que las tasas nominales y, quizá más importante, que la incidencia de los impuestos sea caprichosa y desigual. Las personas del mismo nivel económico pagan impuestos muy diferentes según la fuente de sus ingresos y las oportunidades que tienen para evadir impuestos. Si las tasas actuales se hicieran plenamente efectivas, el efecto sobre los incentivos y similares bien podría ser tan grave como para causar una pérdida radical en la productividad de la sociedad. Por tanto, la evasión fiscal puede haber sido fundamental para el bienestar económico. Si es así, la ganancia se ha obtenido a costa de un gran desperdicio de recursos y de la introducción de una injusticia generalizada. Un conjunto mucho más bajo de tasas nominales, más una base más integral a través de impuestos más equitativos en todas las fuentes de ingresos, podría resultar más progresivo en la incidencia promedio y más equitativo, y causar menos desperdicio de recursos.

Este juicio de que el impuesto sobre la renta de las personas físicas ha tenido un impacto arbitrario y una eficacia limitada para reducir la desigualdad es ampliamente compartido por quienes han estudiado la cuestión, incluidos muchos que están a favor de establecer impuestos graduales para reducir la desigualdad. También instan a disminuir drásticamente las tarifas del tramo superior y ampliar la base.

Otro factor que ha reducido el impacto de la estructura impositiva gradual sobre la desigualdad de ingresos y riqueza es que estos impuestos son mucho menos impuestos sobre la riqueza que sobre el intento de crear

riqueza. Si bien limitan el uso de los ingresos de la riqueza existente, impiden aún más notablemente —en la medida en que sean eficaces— la acumulación de riqueza. La imposición de impuestos a la renta de la riqueza

no hace nada para reducir la riqueza en sí, simplemente reduce el nivel de consumo y los complementos de esta riqueza que los propietarios pueden mantener. Las medidas fiscales ofrecen un incentivo para evitar riesgos y para concentrar la riqueza existente en formas relativamente estables, lo que disminuye la probabilidad de que se disipen las acumulaciones de riqueza existentes. Por otro lado, la ruta principal hacia nuevas acumulaciones se realiza a través de los grandes ingresos corrientes, de los cuales una gran fracción se ahorra y se invierte en actividades de riesgo, de las cuales algunas producirán altos rendimientos. Si el impuesto sobre la renta fuera efectivo, cerraría esta ruta. En consecuencia, su efecto sería el de proteger a los poseedores existentes de riqueza de la competencia de los recién llegados. En la práctica, en gran medida este efecto se disipa por los dispositivos de evasión ya mencionados. Es notable cuán grande ha sido la fracción de la nueva acumulación en petróleo, donde el porcentaje de subsidio por agotamiento de reservas brinda una ruta especialmente fácil para la recepción de ingresos libres de impuestos.

Al juzgar la conveniencia de un impuesto gradual sobre la renta, me parece importante distinguir dos problemas, pese a que la distinción no puede ser precisa en su aplicación: primero, la recaudación de fondos para financiar los gastos de las actividades estatales que se decida emprender (incluyendo quizá medidas para eliminar la pobreza analizadas en el capítulo 12); en segundo lugar, la imposición de impuestos únicamente con fines redistributivos. Lo primero bien podría exigir alguna medida de graduación, tanto sobre la base de la evaluación de los costes de acuerdo con los beneficios como según los estándares sociales de equidad. Pero es difícil justificar por este motivo las altas tasas nominales actuales en los tramos superiores de ingresos y herencias —aunque sólo sea porque su

rendimiento es muy bajo.

Como liberal, me resulta difícil ver alguna justificación para los impuestos progresivos únicamente para redistribuir los ingresos. Éste

parece un caso claro de utilizar la coacción para tomar de unos con el fin de dar a otros, entrando de lleno en conflicto con la libertad individual.

A fin de cuentas, la estructura del impuesto sobre la renta personal que me parece más aceptable es un impuesto de tasa fija sobre la renta por encima de una exención, con la renta definida de manera muy amplia y las deducciones permitidas sólo para gastos estrictamente definidos por la obtención de ingresos. Como ya se sugirió en el capítulo quinto, combinaría este programa con la abolición del impuesto de sociedades y con el requisito de que las empresas estén obligadas a atribuir sus ingresos a los accionistas y que los accionistas deban incluir esas sumas en sus declaraciones de impuestos. Los otros cambios deseables más importantes

son la eliminación del porcentaje de agotamiento del petróleo y otras materias primas, la eliminación de la exención de impuestos de intereses sobre valores estatales y locales, la eliminación del tratamiento especial de las ganancias de capital, la coordinación de ingresos, patrimonio e impuestos sobre donaciones, y la eliminación de numerosas deducciones ahora permitidas.

Me parece que una exención puede ser una medida de graduación justificada (véanse más detalles en el capítulo 12). Es muy diferente que el 90 por ciento de la población vote impuestos sobre sí mismos y una exención del 10 por ciento a que el 90 por ciento vote impuestos punitivos sobre el otro 10 por ciento —que es en efecto lo que ocurre en Estados Unidos—. Un impuesto de tipo uniforme proporcional implicaría pagos absolutos más altos por parte de personas con ingresos más altos por servicios estatales, lo que no es claramente inapropiado por motivos de beneficios otorgados. Sin embargo, evitaría una situación en la que un gran número de personas pudiera votar para imponer a otros impuestos que no

afectarán también su propia carga fiscal.

La propuesta de sustituir un impuesto sobre la renta de tasa fija por la actual estructura de tasas graduales sorprenderá a muchos lectores como

una propuesta radical. Y en términos conceptuales es así. Por esta misma razón, no se puede enfatizar demasiado que no es radical en términos de rendimiento de ingresos, redistribución de ingresos o cualquier otro criterio relevante. Nuestras tasas actuales de impuesto sobre la renta oscilan entre el 20 y el 91 por ciento, y la tasa llega al 50 por ciento sobre el exceso de ingresos imponibles de más de 18.000 dólares para contribuyentes solteros o 36.000 dólares para contribuyentes casados que presentan declaraciones conjuntas. Sin embargo, una tasa fija del 23,5 por ciento sobre la renta imponible tal como se describe y se define aquí, es decir, por encima de las exenciones actuales, y después de todas las deducciones permitidas en la actualidad, produciría tantos ingresos como la tasa actual altamente

2

graduada. Incluso sin cambio alguno en otras características de la ley, la tasa generaría un ingreso más alto ya que se declararía una mayor cantidad de ingresos imponibles por tres razones: habría menos incentivos que ahora para adoptar vías legales pero costosas para reducir la cantidad de la renta imponible declarada (evasión fiscal); habría menos incentivos para no declarar los ingresos que legalmente deben declararse (fraude); eliminar los efectos desincentivadores de la actual estructura de tramos produciría un uso más eficiente de los recursos actuales y un mayor ingreso.

Si el rendimiento de las tasas actuales altamente graduadas es tan bajo, entonces también deben serlo sus efectos redistributivos. Esto no significa que no hagan daño. Todo lo contrario. En parte, el rendimiento es tan bajo porque algunos de los hombres más competentes del país dedican sus energías a idear formas de mantenerlo así de bajo, y porque muchos otros hombres desarrollan sus actividades con un ojo en los efectos fiscales. Todo esto es puro desperdicio. ¿Y qué obtenemos por ello? A lo sumo, un sentimiento de satisfacción por parte de algunos porque el Estado está

redistribuyendo los ingresos. E incluso este sentimiento se basa en la ignorancia de los efectos reales de un tipo de impuesto impositivo, y sin duda se evaporaría si se conocieran sus efectos.

Volviendo a la distribución de la renta, existe una clara justificación para una acción social de un tipo muy diferente a los impuestos que afecte a la distribución de la renta. Gran parte de la desigualdad real se deriva de las imperfecciones del mercado. Muchas han sido creadas por acción del Estado o podrían ser eliminadas por acción del Estado. Hay muchas razones para ajustar las reglas del juego para eliminar estas fuentes de desigualdad. Por ejemplo, una fuente de desigualdad son los privilegios especiales de monopolio otorgados por el Estado, los aranceles y otras leyes que benefician a grupos particulares. El liberal agradecerá su eliminación. La extensión y ampliación de las oportunidades educativas ha sido un factor importante que tiende a reducir desigualdades. Medidas como éstas tienen la virtud operativa de atacar las fuentes de la desigualdad en lugar de simplemente aliviar los síntomas.

La distribución del ingreso es otra área en la que el Estado ha infligido más daño con un conjunto de medidas. Es otro ejemplo de justificación de la intervención del Estado con base en supuestos defectos del sistema de la empresa privada cuando muchos de los fenómenos de los que se quejan los campeones del Estado grande son en sí mismos obra del Estado, grande o pequeño.

11

Medidas de bienestar social

El sentimiento humanitario e igualitario que ayudó a crear el impuesto sobre la renta progresivo también ha producido una serie de medidas dirigidas a promover el «bienestar» de grupos particulares. El conjunto de medidas más importante es el paquete engañosamente etiquetado como «seguridad social». Otros son vivienda pública, leyes de salario mínimo, ayudas a los precios agrícolas, atención médica para grupos particulares, programas de ayuda especiales, etc.

Primero analizaré de forma breve algunos de estos últimos, principalmente para indicar cuán diferentes pueden ser los efectos reales de los previstos, y luego me centraré con más de detalle en el componente individual más grande del programa de seguridad social, el seguro de vejez y supervivencia.

Diversas medidas del bienestar

1. *Vivienda pública.* Un argumento habitual a favor de la vivienda pública se basa en un supuesto efecto de vecindad: se dice que los barrios marginales, en particular, y otras viviendas de baja calidad, en menor grado,

imponen costos más altos a la comunidad en forma de bomberos y protección policial. Este efecto de vecindad bien puede existir en sentido literal. Pero en la medida en que lo hace no argumenta el acceso a la

vivienda pública, sino impuestos más altos sobre este tipo de vivienda que se suman a los costos sociales, ya que tendería a igualar el costo privado y social.

Se responderá de inmediato que los impuestos adicionales afectarían a las personas de bajos ingresos y que esto es indeseable. La respuesta significa que la vivienda pública se propone no sobre la base de los efectos de vecindad, sino como un medio para ayudar a las personas de bajos ingresos. Si éste es el caso, ¿por qué subvencionar la vivienda en particular? Si los fondos se van a utilizar para ayudar a los pobres, ¿no se utilizarán de forma más eficaz si se entregan en efectivo en lugar de en especie? Seguramente, las familias a las que se ayuda preferirían tener una determinada suma en efectivo que en forma de vivienda. Si así lo desearan, ellos mismos podrían gastar el dinero en vivienda. Por tanto, nunca estarían peor si se les diera dinero en efectivo; si consideraran otras necesidades como más importantes, estarían mejor. El subsidio en efectivo resolvería tanto el efecto de vecindad como el subsidio en especie, ya que si no se utilizara para comprar vivienda estaría disponible para pagar impuestos extra justificados por el efecto de vecindad.

En consecuencia, la vivienda pública no puede justificarse por los efectos de vecindad o como ayuda a las familias pobres. En todo caso, puede justificarse sólo por motivos de paternalismo: que las familias que reciben ayuda «necesitan» vivienda más de lo que «necesitan» otras cosas, pero que no estarían de acuerdo en que esto sea así o gastarían el dinero imprudentemente. El liberal se inclinará a rechazar este argumento para adultos responsables. No puede rechazarlo por completo en la forma más indirecta en que afecta a los niños; es decir, que los padres descuidarán el bienestar de los niños, que «necesitan» una mejor vivienda. Pero antes de

que pueda aceptar este argumento final como justificación adecuada para grandes gastos en vivienda pública, seguramente exigirá pruebas mucho más persuasivas y concretas que las que se suelen aportar.

Antes de la experiencia real con la vivienda pública, se podría haber argumentado en abstracto. Ahora que hemos tenido experiencia, podemos llegar mucho más lejos. En la práctica, la vivienda pública ha resultado tener efectos muy diferentes de los previstos.

Lejos de mejorar las condiciones de vivienda de los pobres, como esperaban sus defensores, la vivienda pública ha tenido el efecto contrario. El número de unidades de vivienda destruidas durante la construcción de proyectos de vivienda pública ha sido mucho mayor que el número de nuevas unidades de vivienda construidas. Pero la vivienda pública como tal no ha hecho nada para reducir el número de inquilinos. Por tanto, el efecto de la vivienda pública ha sido aumentar el número de personas por unidad de vivienda. Es probable que algunas familias estén mejor alojadas de lo que habrían estado de otra manera, aquellas que tuvieron la suerte de obtener la ocupación de las unidades construidas con recursos públicos. Pero para el resto esto sólo ha empeorado el problema, ya que la densidad promedio ha aumentado.

Por supuesto, la empresa privada compensó algunos de los efectos nocivos del programa de vivienda pública mediante la conversión de los barrios existentes y la construcción de otros nuevos para las personas directamente desplazadas o, más en general, las personas desplazadas en el juego de las sillas puesto en marcha por los proyectos de vivienda pública. Sin embargo, en ausencia del programa de vivienda pública, estos recursos privados habrían estado disponibles.

¿Por qué los programas de vivienda pública han tenido este efecto? Por la razón general que hemos subrayado una y otra vez. El interés general que motivó a muchos a favorecer estos programas es difuso y transitorio. Una vez adoptado el programa, estaba obligado a estar dominado por los

intereses especiales a los que podía servir. En este caso, los intereses especiales eran aquellos grupos locales que estaban ansiosos por limpiar y restaurar áreas arruinadas, ya sea porque tenían propiedades allí o porque la

plaga afectaba a los distritos comerciales locales o centrales. La vivienda pública sirvió como un medio conveniente para lograr su objetivo, que requería más destrucción que construcción.

Aun así, a juzgar por la creciente presión para que los fondos federales se ocupen de ella, la «plaga urbana» todavía nos acompaña con una fuerza inquebrantable.

Otro beneficio que sus defensores esperaban de la vivienda pública era la reducción de la delincuencia juvenil mediante la mejora de las condiciones de la vivienda. También en este caso, aparte de su incapacidad para mejorar las condiciones medias de la vivienda, el programa tuvo en muchos casos precisamente el efecto contrario. Las limitaciones de ingresos impuestas con bastante razón para la ocupación de viviendas públicas en alquileres subvencionados han dado lugar a una densidad muy alta de familias «rotas», en particular, madres divorciadas o viudas con hijos. Es en especial probable que los niños de familias rotas sean niños «problemáticos» y es probable que una alta concentración de esos niños aumente la delincuencia juvenil. Una manifestación ha sido el efecto adverso en las escuelas del vecindario de los proyectos de vivienda pública. Mientras que una escuela puede absorber con facilidad a unos pocos niños «problemáticos», es muy difícil que absorba a un gran número. Sin embargo, en algunos casos, las familias rotas son un tercio o más del total en un proyecto de vivienda pública y el proyecto puede representar la mayoría de los niños en la escuela del vecindario. Si estas familias hubieran sido asistidas a través de subvenciones en efectivo, se habrían distribuido mucho más en la comunidad.

2. *Leyes de salario mínimo.* Las leyes de salario mínimo son un caso claro de una medida cuyos efectos son precisamente los opuestos a los que

pretenden los hombres de buena voluntad que las apoyan. Muchos defensores de las leyes de salario mínimo deploran con bastante razón los salarios extremadamente bajos ya que los consideran un signo de pobreza, y

al prohibir los salarios por debajo de un nivel específico, esperan reducir la pobreza. Pero lo que ocurre es que, si las leyes de salario mínimo tienen algún efecto, éste es claramente aumentar la pobreza. El Estado puede legislar un salario mínimo, pero es difícil que pueda exigir a los empleadores que contraten con ese salario mínimo a todos los que con anterioridad tenía empleados con salarios inferiores. Es evidente que a los empleadores no les interesa hacerlo. Por consiguiente, el efecto del salario mínimo es hacer que el desempleo sea más alto de lo que sería de otra manera. Es cierto que los bajos salarios son un signo de pobreza, pero las personas que se quedan desempleadas son precisamente las que menos pueden permitirse renunciar a los ingresos que habían estado recibiendo, por pequeños que puedan parecerles a las personas que votan por el salario mínimo.

En cierto sentido, este caso es muy parecido al de la vivienda pública. En ambos, las personas que reciben la ayuda son visibles: las personas cuyos salarios aumentan; las personas que ocupan las unidades construidas públicamente. Las personas afectadas son anónimas y su problema no está claramente relacionado con la causa: las personas que se incorporan a las filas de los parados o, es más probable, nunca son contratadas en determinadas actividades por la existencia del salario mínimo y se ven obligadas a realizar actividades incluso menos remunerativas o a apuntarse en las listas del auxilio social; las personas que están cada vez más apretujadas en los barrios marginales en expansión, que parecen ser más un signo de la necesidad de más viviendas públicas que una consecuencia de las viviendas públicas existentes.

Gran parte del apoyo a las leyes del salario mínimo no proviene de hombres de buena voluntad desinteresados, sino de partes interesadas. Por

ejemplo, amenazados por la competencia del sur, los sindicatos del norte y las empresas del norte favorecen las leyes de salario mínimo para reducir la competencia del sur.

3. *Protección a los precios agrícolas.* La protección que se da a los precios agrícolas es otro ejemplo. En la medida en que pueda justificarse por motivos distintos al hecho político de que las zonas rurales están sobrerrepresentadas en el colegio electoral y el Congreso, debe basarse en la creencia de que los agricultores, en promedio, tienen ingresos bajos. Incluso si esto se aceptara como un hecho, dicha protección no logra el propósito previsto de ayudar a los agricultores que necesitan recursos. En primer lugar, los beneficios son, en todo caso, inversos a tal necesidad, ya que son proporcionales a la cantidad vendida en el mercado. El agricultor pobre no sólo vende menos en el mercado que el agricultor más rico; además, obtiene una fracción mayor de sus ingresos de productos cultivados

para su propio uso, y éstos no califican para los beneficios. En segundo lugar, los beneficios, si los hay, para los agricultores del programa de sostenimiento de precios son mucho menores que la cantidad total gastada. Esto es claramente cierto en el caso de la cantidad empleada en almacenamiento y costos similares que no benefician al agricultor en absoluto —de hecho, los principales beneficiarios pueden ser los proveedores de espacios e instalaciones de almacenamiento—. Lo mismo ocurre con la cantidad gastada en la compra de productos agrícolas. El agricultor se ve inducido a gastar sumas adicionales en fertilizantes, semillas, maquinaria, etc. A lo sumo, el exceso sólo aumenta sus ingresos. Por último, incluso este residuo de un residuo exagera la ganancia, ya que el efecto del programa ha sido mantener en la granja a más personas de las que de otro modo se hubieran quedado allí. Para ellos, sólo el exceso, si lo hay, de lo que pueden ganar en la granja con el programa de sostenimiento de precios sobre lo que pueden ganar fuera de la granja es un beneficio neto. El principal efecto del programa de compras ha sido simplemente

aumentar la producción agrícola, no los ingresos del agricultor.

Algunos de los costos del programa de compra de granjas son tan obvios y conocidos que no necesitan más que mencionarse: el consumidor ha

pagado dos veces, una vez en impuestos por pagos de beneficios agrícolas, y nuevamente pagando un precio más alto por los alimentos; el agricultor ha tenido que soportar onerosas restricciones y un control centralizado detallado; la nación ha sido cargada con una burocracia en expansión. Sin embargo, existe un conjunto de costes que es menos conocido. El programa agrícola ha sido un obstáculo importante para la política exterior. Para mantener un precio interno más alto que el mundial, ha sido necesario imponer aranceles a las importaciones de muchos artículos. Los cambios erráticos en nuestra política han tenido graves efectos adversos en otros países. El alto precio del algodón alentó a otros países a aumentar su producción de algodón. Cuando nuestro alto precio condujo a unas existencias de algodón difíciles de manejar, procedimos a vender en el extranjero a precios bajos e impusimos grandes pérdidas a los productores a quienes habíamos animado con nuestras acciones anteriores a expandir la producción. La lista de casos similares podría multiplicarse.

Seguro de vejez y supervivencia

El programa de «seguridad social» es una de esas cosas en las que la tiranía del *statu quo* está comenzando a hacer su magia. A pesar de la controversia que rodeó su inicio, se ha dado tanto por sentado que ya casi no se cuestiona su conveniencia. Sin embargo, implica una invasión a gran escala en la vida personal de una gran parte de la nación sin, hasta donde puedo ver, ninguna justificación que sea en absoluto persuasiva, no sólo en los principios liberales, sino en casi cualquier otro. Propongo examinar su fase más importante, la que implica los pagos a los ancianos.

Como asunto operativo, el programa conocido como seguro de vejez y supervivencia (OASI) consiste en un impuesto especial que grava las nóminas, más los pagos a las personas que han cumplido una determinada

edad, con montos determinados según la edad en que comienzan los pagos, el estado familiar y el registro de ganancias anteriores.

Como cuestión analítica, OASI consta de tres elementos diferentes:

1. El requisito de que una amplia clase de personas deba comprar rentas vitalicias específicas; es decir, seguro obligatorio de la vejez.
2. El requisito de que la anualidad debe comprarse al Estado; es decir, la nacionalización de la provisión de estos seguros.
3. Un esquema de redistribución de la renta, en la medida en que el valor de las rentas vitalicias a las que tienen derecho las personas al ingresar al sistema no sea igual a los impuestos que pagan.

Claramente, no es necesario combinar estos elementos. Se podría exigir a cada individuo que pague su propia anualidad; se le podría permitir al individuo comprar una anualidad a empresas privadas; sin embargo, se podría exigir a las personas que compren seguros específicos. El Estado podría dedicarse al negocio de la venta de rentas vitalicias sin obligar a las personas a comprar seguros específicos y permitir que el negocio sea autosuficiente. Y es evidente que el Estado puede y debe tomar parte en la redistribución sin emplear el dispositivo de las rentas vitalicias.

Por tanto, consideremos cada uno de estos elementos para ver hasta qué punto pueden justificarse, si es que se pueden justificar. Creo que considerarlos en orden inverso facilitará nuestro análisis.

1. *Redistribución de la renta.* El actual programa OASI involucra dos tipos principales de redistribución: de unos beneficiarios de OASI a otros, y desde el contribuyente general hasta los beneficiarios de OASI.

El primer tipo de redistribución va principalmente desde aquellos que

ingresaron al sistema siendo relativamente jóvenes hasta aquellos que lo hicieron a una edad avanzada. Estos últimos están recibiendo, y durante algún tiempo recibirán, una cantidad mayor en concepto de beneficios que los que podrían haber comprado con los impuestos que pagaron. Por otro

lado, bajo el actual plan de impuesto y beneficio, quienes ingresaron en el sistema a una edad temprana recibirán una cantidad menor. No veo ningún fundamento —liberal o de otro tipo— a partir del que pueda defenderse esta redistribución en particular. El subsidio a los beneficiarios es independiente de su pobreza o riqueza; el hombre solvente lo recibe tanto como el indigente. El impuesto que paga la subvención es un impuesto de tasa fija sobre los ingresos hasta un máximo. Constituye una fracción mayor para aquellos ingresos bajos y menor para ingresos altos. ¿Qué justificación concebible hay para cobrar impuestos a los jóvenes para subsidiar a los mayores independientemente de la situación económica de los mayores? ¿Y para imponer una tasa impositiva más alta para este propósito a los ingresos bajos que a los altos o, para el caso, aumentar los ingresos para pagar el subsidio mediante un impuesto sobre las nóminas?

El segundo tipo de redistribución surge porque no es probable que el sistema se autofinancie por completo. Durante el período en que muchos estaban cubiertos y pagaban impuestos, y pocos habían calificado para recibir beneficios, el sistema parecía autofinanciarse y, de hecho, tenía superávit. Pero esta apariencia descuida la obligación que se va acumulando con respecto a las personas que pagan el impuesto. Es dudoso que los impuestos pagados hayan sido suficientes para financiar la obligación acumulada. Muchos expertos afirman que, incluso sobre una base puramente monetaria, se requerirá un subsidio. Y por lo general ese subsidio se ha requerido en sistemas similares en otros países. Se trata de un asunto sumamente técnico que no podemos ni necesitamos abordar aquí y sobre el que puede haber sinceras diferencias de opinión.

Para nuestro propósito, basta con plantearnos la pregunta hipotética de si un subsidio del contribuyente general podría justificarse si fuera necesario.

No veo motivos por los que se pueda justificar una subvención de este tipo. Es posible que deseemos ayudar a los pobres. ¿Existe alguna justificación

para ayudar a las personas, sean o no pobres, porque tienen cierta edad? ¿No es ésta una redistribución completamente arbitraria?

El único argumento que he encontrado para justificar la redistribución que efectúa el OASI es uno que considero completamente inmoral a pesar de su amplia aceptación: que en promedio la redistribución de OASI ayuda más a las personas de bajos ingresos que a las de altos ingresos, pese a un gran elemento arbitrario, que sería mejor hacer esta redistribución de manera más eficiente, pero que la comunidad no votará directamente por la redistribución, aunque la votará como parte de un paquete de seguridad social. En esencia, lo que dice este argumento es que se puede engañar a la comunidad para que vote por una medida a la que se opone presentando la medida de una manera falsa. No hace falta decir que las personas que argumentan de esta manera son las más ruidosas en su condena de la publicidad comercial «engañososa».¹

2. *Nacionalización de la oferta de rentas vitalicias obligatorias.* Supongamos que evitamos la redistribución exigiendo que cada persona pague la pensión que recibe, en el sentido, por supuesto, de que la prima es suficiente para cubrir el valor actual de la pensión, teniendo en cuenta la mortalidad y las devoluciones de intereses. ¿Qué justificación hay entonces para pedirle que la compre a una empresa estatal? Si se quiere lograr la redistribución, es evidente que debe utilizarse el poder impositivo del Estado. Pero si la redistribución no debe ser parte del programa y, como acabamos de ver, es difícil encontrar alguna justificación para que lo sea, ¿por qué no permitir que las personas que deseen hacerlo contraten sus rentas vitalicias a empresas privadas? Las leyes estatales proporcionan una analogía cercana que exige la compra obligatoria de un seguro de responsabilidad civil para automóviles. Hasta donde yo sé, ningún estado

que tenga una regulación de este tipo tiene siquiera una compañía de seguros estatal, y mucho menos obliga a los propietarios de automóviles a comprar su seguro en una agencia estatal.

Las posibles economías de escala no son un argumento para nacionalizar la provisión de rentas vitalicias. Si las hay, y el Estado tiene una preocupación para vender sus seguros, es posible que en virtud de su tamaño pueda vender a un precio menor que los competidores. En ese caso, obtendrá el beneficio sin obligación. Si no puede vender los seguros de rentas vitalicias a precios más bajos, entonces, presumiblemente, las economías de escala no están presentes o no son suficientes para superar otras deseconomías de la operación estatal.

Una posible ventaja de nacionalizar la provisión de rentas vitalicias es facilitar la aplicación de la compra obligatoria de anualidades. Sin embargo, esto parece una ventaja bastante trivial. Sería fácil idear arreglos administrativos alternativos, como exigir a las personas que incluyan una copia de un recibo de pago de primas junto con sus declaraciones de impuestos sobre la renta o que sus empleadores certifiquen que han cumplido con el requisito. Sin duda, en comparación con el impuesto por las disposiciones actuales, el problema administrativo sería menor.

Los costes de la nacionalización parecen superar claramente cualquier ventaja tan trivial. Aquí, como en otros lugares, la libertad individual de elegir y la competencia de las empresas privadas promovería mejoras en los tipos de contratos disponibles y fomentaría la variedad y la diversidad para satisfacer las necesidades individuales. En el aspecto político, existe la ventaja obvia de evitar una expansión en la escala de la actividad estatal y la amenaza indirecta a la libertad que supone esta expansión.

Algunos costes políticos menos obvios surgen del carácter del programa actual. Los problemas de que se trata se vuelven muy técnicos y complejos. A menudo, el legislador es incompetente para juzgarlos. La nacionalización significa que la mayor parte de los «expertos» se convierten en empleados

del sistema o en universitarios estrechamente vinculados a él. Es inevitable que lleguen a favorecer su expansión, me apresuro a agregar que no por un mezquino interés propio sino porque operan en un marco en el que dan por

sentada la administración pública y sólo están familiarizados con sus técnicas. En Estados Unidos, la única gracia salvadora hasta ahora ha sido la existencia de compañías de seguros privadas que toman parte en actividades similares.

El control efectivo por parte del Congreso sobre las operaciones de agencias como la Administración del Seguro Social se vuelve esencialmente imposible como resultado del carácter técnico de su tarea y su casi monopolio de expertos. Se convierten en organismos autónomos cuyas propuestas son en su mayoría aprobadas por el Congreso. Los hombres capaces y ambiciosos que hacen su carrera en estos organismos están naturalmente ansiosos por ampliar el alcance de sus agencias y es muy difícil evitar que lo hagan. Si el experto dice que sí, ¿quién es competente para decir que no? Así que hemos visto una proporción creciente de la población atraída hacia el sistema de seguridad social, y ahora que quedan pocas posibilidades de expansión en esa dirección, estamos viendo un movimiento hacia la adición de nuevos programas, como la atención médica.

Concluyo que el caso contra la nacionalización de la disposición de rentas vitalicias es sumamente fuerte, no sólo en términos de principios liberales, sino incluso en términos de los propios valores expresados por los defensores del estado de bienestar. Si creen que el Estado puede proporcionar este servicio mejor que el mercado, deberían favorecer una empresa estatal para emitir anualidades en competencia abierta con otras empresas. Si tienen razón, la preocupación del Estado prosperará. Si están equivocados, el bienestar de la gente mejorará al tener una alternativa privada. Sólo el socialista doctrinario, o el que cree en el control centralizado en sí mismo, puede, hasta donde yo veo, adoptar una posición

de principios a favor de la nacionalización de la provisión de rentas vitalicias.

3. *Compra obligatoria de anualidades.* Habiendo limpiado la maleza, ahora estamos listos para enfrentar el problema clave: convencer a individuos de que deben usar parte de sus ingresos actuales para comprar rentas vitalicias para cubrir su vejez.

Una posible justificación para tal coacción es estrictamente paternalista. Si quisieran, las personas podrían decidir hacer individualmente lo que la ley les exige hacer como grupo. Pero, por separado, son miopes e imprevisores. «Nosotros» sabemos mejor que «ellos» que proveer recursos para su vejez en mayor medida de lo que lo harían voluntariamente es por su propio bien; no podemos persuadirlos individualmente, pero podemos persuadir al 51 por ciento o más de obligar a todos a hacer lo que les conviene. Este paternalismo se dirige a las personas responsables, de ahí que ni siquiera sea necesaria la excusa de la preocupación por los niños o los locos.

Esta posición es internamente coherente y lógica. Un completo paternalista que lo sostiene no puede ser disuadido para convencerlo de que está cometiendo un error de lógica. Él es nuestro oponente por principios, no simplemente un amigo bien intencionado pero equivocado. Básicamente, cree en la dictadura, benevolente y tal vez mayoritaria, pero dictadura de todos modos.

Aquellos de nosotros que creemos en la libertad debemos creer también en la libertad de los individuos para cometer sus propios errores. Si un hombre prefiere a sabiendas vivir para el presente, utilizar sus recursos para el disfrute actual, eligiendo deliberadamente una vejez miserable, ¿con qué derecho le impedimos hacerlo? Podemos discutir con él, tratar de persuadirlo de que está equivocado, pero ¿tenemos derecho a utilizar la coacción para evitar que haga lo que quiera hacer? ¿No existe siempre la

educación para evitar que haga lo que quiera hacer. ¿No existe siempre la posibilidad de que él tenga razón y que nosotros estemos equivocados? La humildad es la virtud distintiva del creyente en la libertad; la soberbia, del paternalista.

Pocas personas son paternalistas rigurosas. Es una posición que resulta muy poco atractiva si se la examina a la fría luz del día. Sin embargo, el argumento paternalista ha ejercido un papel tan importante en medidas como la seguridad social que parece que vale la pena hacerlo explícito.

Una posible justificación de los principios liberales para la compra obligatoria de rentas vitalicias es que el sujeto poco previsor no sufrirá las consecuencias de su propia acción, pero impondrá costes a otros. No estaremos, se dice, dispuestos a ver sufrir a los ancianos indigentes en una pobreza extrema. Les asistiremos con caridad pública y privada. Por tanto, el hombre que no se provee para su vejez se convertirá en una carga pública. Obligarlo a comprar una anualidad no se justifica por su propio bien, sino por el bien de los demás.

El peso de este argumento depende claramente de los hechos. Si en ausencia de la compra obligatoria de anualidades, el 90 por ciento de la población se convirtiera a los sesenta y cinco años en una carga para el público, el argumento tendría mucho peso. Si tan sólo lo hiciera un 1 por ciento, el argumento no tendría ningún peso. ¿Por qué restringir la libertad del 99 por ciento para evitar los costos que el otro 1 por ciento impondría a la comunidad?

La creencia de que una gran parte de la comunidad se convertiría en una carga pública si no es obligada a comprar anualidades debe su plausibilidad, en el momento en que se promulgó la OASI, a la Gran Depresión. Desde 1931 hasta 1940, más de una séptima parte de la fuerza laboral estaba desempleada. Y el desempleo fue proporcionalmente mayor entre los trabajadores mayores. Esta experiencia no tuvo precedentes y no se ha repetido desde entonces. No surgió porque las personas fueran imprevisoras y no supieran cubrir su vejez. Como ya hemos visto, fue una consecuencia

y no supieran casar su vejez. Como ya hemos visto, fue una consecuencia de la mala gestión del Estado. OASI es una cura, si es que cura, para una enfermedad muy diferente que nosotros no hemos experimentado.

Por cierto, los desempleados de la década de 1930 crearon un alivio a un problema angustioso: que muchas personas se convirtieran en cargas públicas. Pero de ningún modo la vejez fue el problema más grave. Muchas personas en edades productivas estaban en las listas de socorro o asistencia. Y la expansión constante de OASI, de la cual hoy más de 16 millones de personas reciben beneficios, no ha impedido un crecimiento continuo del número de personas que reciben asistencia pública.

Con el tiempo, los planes privados para el cuidado de los ancianos han cambiado mucho. En una época, los niños fueron el principal medio por el cual las personas se mantenían en la vejez. A medida que la comunidad se hizo más rica, las costumbres cambiaron. Las responsabilidades impuestas a los niños de cuidar de sus padres declinaron, y cada vez más personas llegaron a proveerse para la vejez mediante la acumulación de propiedades o adquiriendo derechos de pensión privada. Más recientemente, el desarrollo de planes de pensiones por encima y alrededor de la OASI se ha acelerado. De hecho, algunos creen que la continuación de las tendencias actuales apunta a una sociedad en la que una gran parte de la población escatima en sus años productivos para proporcionarse un nivel de vida en la vejez del que jamás disfrutaron en la flor de la vida. Algunos de nosotros podemos pensar que esta tendencia es perversa, pero si refleja los gustos de la comunidad, que así sea.

Por tanto, la compra obligatoria de rentas vitalicias ha impuesto grandes costos con poca ganancia. Nos ha privado a todos del control sobre una fracción considerable de nuestros ingresos, requiriendo que lo dediquemos a un propósito particular, la compra de una renta o plan de jubilación, de una forma particular, comprándola a una empresa estatal. Ha inhibido la competencia en la venta de rentas vitalicias y el desarrollo de planes de

competencia en la venta de rentas vitancias y el desarrollo de planes de jubilación. Ha dado origen a una gran burocracia que muestra tendencias a crecer por encima de sus recursos, a extender su alcance de un ámbito a otro

de nuestra vida. Y todo ello para evitar el peligro de que unas pocas personas se conviertan en cargas públicas.

12

El alivio de la pobreza

El extraordinario crecimiento económico experimentado por los países capitalistas de Occidente durante los dos últimos siglos y la amplia distribución de los beneficios de la libre empresa han hecho que el alcance de la pobreza se reduzca en un sentido absoluto en ellos. Pero la pobreza es en parte un asunto relativo, e incluso en estos países, ciertamente, hay muchas personas que viven en condiciones que el resto de nosotros calificamos de pobreza.

Un recurso, y en muchos sentidos el más deseable, es la caridad privada. Es de destacar que a mediados y finales del siglo XIX, en Gran Bretaña y Estados Unidos, el apogeo del *laissez faire* dio lugar a una extraordinaria proliferación de organizaciones e instituciones de caridad privadas. Uno de los mayores costes de la extensión de las actividades de asistencia social del Estado ha sido la correspondiente disminución de las actividades de caridad privadas.

Se puede argumentar que la caridad privada es insuficiente porque sus beneficios se acumulan en personas distintas de las que hacen las donaciones —de nuevo, un efecto de vecindad—. Me angustia ver la pobreza, me beneficia su erradicación, pero me beneficia igualmente si yo o

alguien más paga por su erradicación; por tanto, los beneficios de la caridad de otras personas me corresponden en parte. Por decirlo de otra manera, siempre que todos los demás lo hicieran, todos podríamos estar dispuestos a contribuir a aliviar la pobreza. Es posible que sin esa garantía no estemos

dispuestos a contribuir con la misma cantidad. En comunidades pequeñas, la presión pública puede ser suficiente para que se cumplan estas condiciones incluso con la caridad privada. Es mucho más difícil hacerlo en las grandes comunidades impersonales que están llegando a dominar cada vez más nuestra sociedad.

Supongamos que uno acepta, como yo, esta línea de razonamiento como justificación de la acción estatal para aliviar la pobreza, para establecer, por así decirlo, el nivel de vida de cada persona en la comunidad. Quedan las preguntas: cuánto y cómo. No veo la forma de decidir «cuánto», excepto en términos de la cantidad de impuestos que nosotros —me refiero a la gran mayoría de nosotros— estamos dispuestos a imponernos a nosotros mismos para ese propósito. El «cómo» deja más espacio para la especulación.

Dos cosas parecen claras. Primero, si el objetivo es aliviar la pobreza, deberíamos tener un programa dirigido a ayudar a los pobres. Hay muchas razones para ayudar al pobre que resulta ser agricultor, no porque sea agricultor, sino porque es pobre. Es decir, el programa debe diseñarse para ayudar a las personas como tales, no como miembros de grupos ocupacionales o grupos de edad particulares o grupos de salarios u organizaciones laborales o industrias. Esto es un defecto de los programas agrícolas, las prestaciones de vejez, las leyes de salario mínimo, la legislación prosindical, las tarifas, las disposiciones sobre licencias de oficios o profesiones, etc., en una profusión que parece interminable. En segundo lugar, en la medida de lo posible, mientras opera a través del mercado, el programa no debe distorsionarlo ni obstaculizar su funcionamiento. Éste es un defecto de los controles de precios, las leyes de salario mínimo, tarifas y similares.

En términos mecánicos, se recomienda un impuesto negativo sobre la

En términos mecánicos, se recomienda un impuesto negativo sobre la renta. Ahora tenemos una exención de 600 dólares por persona bajo el impuesto sobre la renta federal (más una deducción fija mínima del 10 por ciento). Si una persona recibe 100 dólares de ingresos sujetos a impuestos,

es decir, un ingreso de 100 dólares en exceso de la exención y las deducciones, paga un impuesto. Según la propuesta, si su ingreso imponible es menos de 100 dólares, es decir, 100 dólares menos que la exención más las deducciones, pagaría un impuesto negativo, es decir, recibiría un subsidio. Si la tasa de subvención fuera, digamos, del 50 por ciento, recibiría 50 dólares. Si no tuviera ningún ingreso y, para simplificar, no hubiera deducciones y la tasa fuera constante, recibiría 300 dólares. Si tuviera deducciones, por ejemplo, por gastos médicos, podría recibir más que esto, de modo que sus ingresos, menos las deducciones, fueran negativos incluso antes de restar la exención. Por supuesto, al igual que las tasas de impuestos por encima de la exención, las tasas de subvención podrían graduarse. De esta manera, sería posible establecer un nivel por debajo del cual el ingreso neto (definido ahora para incluir el subsidio) de un ciudadano no podría caer —en el simple ejemplo de 300 dólares por persona—. El mínimo que se estableciera dependería de lo que la comunidad pudiera pagar.

Las ventajas de esta disposición son claras. Está específicamente diseñada para aliviar el problema de la pobreza. Proporciona ayuda de una forma más útil para el individuo, a saber, dinero en efectivo. Es general y podría sustituir a la multitud de medidas especiales vigentes en la actualidad. Hace explícito el coste que soporta la sociedad. Opera fuera del mercado. Como cualquier otra medida para aliviar la pobreza, reduce los incentivos de quienes reciben ayuda para ayudarse a sí mismos, pero no elimina ese incentivo por completo, como lo haría un sistema que complementa los ingresos hasta un mínimo fijo. Un dólar extra ganado siempre significa más dinero disponible para gastar.

Sin duda, habría problemas de administración, pero me parecen una

sin duda, habría problemas de administración, pero me parecen una desventaja menor, si es que es una desventaja. El sistema encajaría en nuestro actual sistema de impuestos sobre la renta y podrían administrarse en conjunto. El sistema tributario vigente cubre la mayor parte de los

perceptores de ingresos y la necesidad de cubrirlos a todos tendría el subproducto de mejorar el funcionamiento del actual impuesto sobre la renta. Más importante, si se promulga como un sustituto del actual batiburrillo de medidas dirigidas al mismo fin, la carga administrativa total seguramente se reduciría.

Unos breves cálculos sugieren también que en términos monetarios esta propuesta podría costar mucho menos que nuestro paquete actual de medidas de bienestar, y requerir mucha menos intervención estatal. Si no, estos cálculos muestran cuán derrochadoras son nuestras medidas actuales, consideradas como medidas para ayudar a los pobres.

En 1961, el Estado ascendió a algo así como 33.000 millones de dólares (en el ámbito federal, estatal y local) los pagos directos de bienestar y los programas de todo tipo: asistencia para la vejez, pagos de beneficios de seguridad social, ayuda a los niños dependientes, asistencia general, programas de apoyo a los precios agrícolas, vivienda pública, etc.¹ Al hacer este cálculo he excluido los beneficios para veteranos. Tampoco he tenido en cuenta los costes directos e indirectos de medidas como leyes de salario mínimo, tarifas, disposiciones de licencias, etc., ni los costes de las actividades de salud pública, los gastos estatales y locales en hospitales, instituciones mentales y similares.

En Estados Unidos hay aproximadamente 57 millones de unidades de consumidores (individuos y familias independientes). Los gastos de 1961 de 33.000 millones de dólares habrían financiado donaciones totales en efectivo de casi 6.000 dólares por unidad de consumidor al 10 por ciento con los ingresos más bajos. Tales subvenciones habrían aumentado los ingresos por encima del promedio de todas las unidades en Estados Unidos. Si no, estos gastos habrían financiado subvenciones de casi 2.000 dólares

Si no, estos gastos habrían financiado subvenciones de casi 5.000 dólares por unidad de consumidor al 20 por ciento con los ingresos más bajos. Incluso si uno llegara tan lejos como ese tercio al que los *new dealers* gustaban llamar mal alimentado, mal alojado y mal vestido, los gastos de

1961 habrían financiado subvenciones de casi 2.000 dólares por unidad de consumidor, aproximadamente la suma que, después de considerar el cambio en el nivel de precios, fue el ingreso que separó el tercio inferior a mediados de la década de 1930 de los dos tercios superiores. Hoy en día, menos de una octava parte de las unidades de consumo tienen un ingreso, ajustado por el cambio en el nivel de precios, tan bajo como el del tercio más bajo a mediados de la década de 1930.

Es evidente que incluso con una interpretación bastante generosa del término, todos éstos son programas mucho más despilfarradores de lo que se puede justificar para «aliviar la pobreza». Un programa que complemente los ingresos del 20 por ciento de las unidades de consumo que tiene menores ingresos para elevarlos al nivel más bajo del resto costaría menos de la mitad de lo que estamos gastando ahora.

La principal desventaja de la propuesta del impuesto negativo a la renta son sus implicaciones políticas. Establece un sistema según el cual se imponen impuestos a algunos para pagar subsidios a otros. Y es de suponer que estos otros tienen voto. Siempre existe el peligro de que en lugar de ser un modelo en el que la gran mayoría se grava voluntariamente para ayudar a una minoría desafortunada, se convierta en uno en el que la mayoría imponga impuestos para su propio beneficio a una minoría que no lo desea. Dado que esta propuesta hace que el proceso sea tan explícito, el peligro es quizá mayor que con otras medidas. No veo ninguna solución a este problema, excepto confiar en el autocontrol y la buena voluntad del electorado.

Al escribir en 1914 sobre un problema correspondiente —las pensiones de vejez británicas—, Dicey dijo: «Seguramente un hombre sensato y benévolo puede preguntarse si Inglaterra en su conjunto se beneficiará al

benevolente puede preguntarse si Inglaterra en su conjunto se beneficiara al promulgar que la recepción de ayuda para los pobres, en forma de pensiones, será coherente con la reserva del pensionista del derecho a participar en la elección de un miembro del Parlamento». ²

El veredicto de la experiencia en Gran Bretaña sobre la pregunta de Dicey debe considerarse aún contradictorio. Inglaterra se movió hacia el sufragio universal sin la privación de derechos ni a los pensionistas ni a otros beneficiarios de ayudas estatales. Y ha habido una enorme expansión de los impuestos de algunos en beneficio de otros, lo que sin duda ha retrasado el crecimiento de Gran Bretaña y, por tanto, puede que ni siquiera haya beneficiado a la mayoría de aquellos que se consideran a sí mismos como receptores. Pero, al menos hasta ahora, estas medidas no han destruido las libertades de Gran Bretaña ni su sistema predominantemente capitalista. Y, lo que es más importante, ha habido algunos signos de un cambio de rumbo y del ejercicio de autocontrol por parte del electorado.

Liberalismo e igualitarismo

El corazón de la filosofía liberal es la creencia en la dignidad del individuo, en su libertad para aprovechar al máximo sus capacidades y oportunidades de acuerdo con sus propias ideas, sujeto únicamente a la condición de que no interfiera en la libertad de otros individuos para hacer lo mismo. Esto implica una creencia en la igualdad de los hombres en un sentido y en su desigualdad en otro. Cada hombre tiene el mismo derecho a la libertad. Éste es un derecho importante y fundamental precisamente porque los hombres son diferentes, porque un hombre querrá hacer con su libertad cosas distintas a otro, y en el proceso puede contribuir más que otro a la cultura general de la sociedad en la que viven muchos hombres.

Por consiguiente, el liberal distinguirá claramente entre igualdad de derechos e igualdad de oportunidades, por un lado, e igualdad material o

igualdad de resultados, por el otro. Puede acoger con agrado el hecho de que una sociedad libre tiende hacia una mayor igualdad material que cualquier otra que se haya probado hasta ahora. Pero considerará esto como un subproducto deseable de una sociedad libre, no como su principal

justificación. Dará la bienvenida a las medidas que promuevan tanto la libertad como la igualdad, así como a las medidas para eliminar el poder de monopolio y mejorar el funcionamiento del mercado. Considerará la caridad privada dirigida a ayudar a los menos afortunados como un ejemplo del uso adecuado de la libertad. Y puede aprobar las medidas estatales para aliviar la pobreza como un método para que la gran mayoría de la comunidad pueda lograr un objetivo común. Sin embargo, lo hará con pesar por tener que sustituir la acción voluntaria por la obligatoria.

El igualitario también llegará así de lejos. Pero querrá ir más lejos. Defenderá tomar de unos para dar a otros, no como un medio eficaz por el cual «unos» pueden lograr el objetivo que quieren lograr, sino sobre la base de la «justicia». En este punto, la igualdad entra en conflicto con la libertad; uno debe elegir. No se puede ser igualitario, en este sentido, y liberal.

13

Conclusión

En las décadas de 1920 y 1930, los intelectuales de Estados Unidos estaban completamente persuadidos de que el capitalismo era un sistema defectuoso que inhibía el bienestar económico y, por tanto, la libertad, y que la esperanza para el futuro residía en un control deliberado por parte de las autoridades políticas sobre los asuntos económicos. La conversión de los intelectuales no se logró con el ejemplo de ninguna sociedad colectivista real, aunque sin duda se vio acelerada por el establecimiento de una sociedad comunista en Rusia y las brillantes esperanzas depositadas en ella. La conversión de los intelectuales se logró mediante una comparación entre el estado de cosas existente, con todas sus injusticias y defectos, y un estado de cosas hipotético. Se comparó la realidad con el ideal.

En aquel momento no era posible lograr mucho más. Es cierto que la humanidad vivió muchas épocas de control centralizado, de intervención detallada del Estado en los asuntos económicos. Pero había habido una revolución en la política, la ciencia y la tecnología. Seguramente, se argumentó, con una estructura política democrática, herramientas modernas y ciencia moderna, podemos hacerlo mucho mejor de lo que era posible en épocas anteriores.

Las actitudes de esa época todavía nos acompañan. Todavía existe una tendencia a considerar como deseable cualquier intervención estatal existente, a atribuir todos los males al mercado y a evaluar nuevas propuestas de control estatal en su forma ideal, ya que podrían funcionar si

fueran dirigidas por hombres capaces, desinteresados, libres de la presión de grupos de intereses especiales. Los defensores del gobierno limitado y la libre empresa todavía están a la defensiva.

Sin embargo, las condiciones han cambiado. Ahora tenemos varias décadas de experiencia en la intervención estatal. Ya no es necesario comparar el mercado como realmente opera y la intervención del Estado como idealmente podría operar. Podemos comparar lo real con lo real.

Si lo hacemos, está claro que la diferencia entre el funcionamiento real del mercado y su funcionamiento ideal, aunque sin duda es grande, no es nada comparada con la diferencia entre los efectos reales de la intervención del Estado y los efectos previstos. ¿Quién puede ver ahora una gran esperanza para el avance de la libertad y la dignidad en la tiranía y el despotismo masivos que dominan Rusia? Marx y Engels escribieron en el *Manifiesto comunista*: «Los proletarios no tienen nada que perder salvo sus cadenas. Tienen un mundo que ganar». ¿Quién puede considerar hoy las cadenas de los proletarios en la Unión Soviética más débiles que las cadenas de los proletarios en Estados Unidos o Gran Bretaña o Francia o Alemania o cualquier país occidental?

Miremos más de cerca. ¿Alguna de las grandes «reformas» de las últimas décadas ha logrado sus objetivos? ¿Se han cumplido las buenas intenciones de los proponentes de estas reformas?

Con rapidez, la regulación de los ferrocarriles para proteger al consumidor se convirtió en un instrumento mediante el que los ferrocarriles podían protegerse de la competencia de rivales emergentes, a expensas, por supuesto, del consumidor.

Un impuesto sobre la renta inicialmente establecido a tasas bajas y luego

utilizado como un medio para redistribuir los ingresos a favor de las clases bajas se ha convertido en una fachada, cubriendo las lagunas y disposiciones especiales que hacen que las tasas que están altamente graduadas en el papel sean en gran medida ineficaces. Hoy en día, una tasa

uniforme del 23,5 por ciento sobre la renta imponible produciría tantos ingresos como las tasas actuales graduadas del 20 al 91 por ciento. Un impuesto sobre la renta destinado a reducir la desigualdad y promover la difusión de la riqueza ha fomentado en la práctica la reinversión de las ganancias corporativas, favoreciendo así el crecimiento de las grandes corporaciones, inhibiendo el funcionamiento del mercado de capitales y desalentando el establecimiento de nuevas empresas.

Durante y después de la Primera Guerra Mundial, las reformas monetarias, destinadas a promover la estabilidad de la actividad económica y los precios, exacerbaron la inflación y fomentaron un grado de inestabilidad nunca antes visto. En el período de 1929 a 1933, las autoridades monetarias que se establecieron son las principales responsables de convertir una grave contracción económica en la catástrofe de la Gran Depresión. Un sistema establecido en gran parte para prevenir el pánico bancario produjo la estampida bancaria más grave en la historia de Estados Unidos.

Un programa agrícola destinado a ayudar a los agricultores pobres y eliminar lo que supuestamente eran dislocaciones básicas en la organización de la agricultura se ha convertido en un escándalo nacional que ha desperdiciado fondos públicos, ha distorsionado el uso de recursos, ha remachado controles cada vez más duros y detallados sobre los agricultores, ha interferido en serio con la política exterior de Estados Unidos y, sin embargo, ha hecho poco por ayudar al agricultor pobre.

Un programa de vivienda destinado a mejorar las condiciones de vivienda de los pobres, reducir la delincuencia juvenil y contribuir a la eliminación de los barrios marginales urbanos ha empeorado las

condiciones de vivienda de los pobres, ha contribuido a la delincuencia juvenil y ha propagado el deterioro urbano.

En la década de 1930, para la comunidad intelectual, *trabajo* era sinónimo de *sindicato*; la fe en la pureza y la virtud de los sindicatos estaba

a la par con la fe en el hogar y la maternidad. Se promulgó una amplia legislación para favorecer a los sindicatos y fomentar una relación laboral «justa». Los sindicatos se fortalecieron. En la década de 1950, *sindicato* era casi una palabra sucia; ya no es sinónimo de *trabajo*, ya no debe darse por sentado automáticamente como angelical.

Se promulgaron medidas de seguridad social para convertir la recepción de asistencia en una cuestión de derecho, para eliminar la necesidad de ayuda y asistencia directa. Ahora millones reciben beneficios de la seguridad social. Sin embargo, las listas de ayuda aumentan y las sumas gastadas en asistencia directa también.

La lista se puede ampliar con facilidad: el programa de compra de plata de la década de 1930, los proyectos de energía pública, los programas de ayuda exterior de los años de la posguerra, la Comisión Federal de Comunicaciones, los programas de rehabilitación urbana, el programa de acopio —estos y muchos más han tenido efectos muy diferentes y, en general, bastante opuestos a los previstos.

Ha habido algunas excepciones. Las autopistas que atraviesan el país, las magníficas presas sobre grandes ríos o los satélites en órbita son tributos a la capacidad del Estado para controlar grandes recursos. El sistema escolar,

con todos sus defectos y problemas, con todas las posibilidades de mejora mediante un diseño más eficaz de las fuerzas del mercado, ha ampliado las oportunidades disponibles para la juventud estadounidense y ha contribuido a la extensión de la libertad. Es un testimonio del esfuerzo y espíritu social de las muchas decenas de miles que han servido en las juntas escolares locales y de la voluntad del público de pagar fuertes impuestos por lo que consideraban un propósito público. Por su propia existencia, las leyes

antimonopolio de Sherman, con todos sus problemas de administración detallada, han fomentado la competencia. Las medidas de salud pública han contribuido a la reducción de las enfermedades infecciosas. Las medidas de asistencia han aliviado el sufrimiento y la angustia. Las autoridades locales

han proporcionado a menudo instalaciones esenciales para la vida de las comunidades. Se ha mantenido la ley y el orden, aunque en muchas grandes ciudades el desempeño de esta función elemental de Estado ha estado lejos de ser satisfactoria. Como ciudadano de Chicago, hablo desde el sentimiento.

Si se hace un balance, no cabe duda de que el récord es lamentable. La mayor parte de las nuevas empresas emprendidas por el Estado en las últimas décadas no han logrado sus objetivos. Estados Unidos ha seguido progresando; sus ciudadanos están mejor alimentados, mejor vestidos, mejor alojados y mejor transportados; las distinciones sociales y de clase se han reducido; los grupos minoritarios ahora están menos desfavorecidos; la cultura popular ha avanzado a pasos agigantados. Todo esto ha sido producto de la iniciativa y del impulso de los individuos que cooperan a través del libre mercado. Las medidas estatales han obstaculizado o no han ayudado a este desarrollo. Hemos podido permitirnos y superar estas medidas sólo gracias a la extraordinaria fecundidad del mercado. La mano invisible ha sido más potente para el progreso que la mano visible para el retroceso.

¿Es un accidente que tantas reformas estatales de las últimas décadas hayan salido mal, que las brillantes esperanzas se hayan convertido en cenizas? ¿Se debe simplemente a que los programas tienen fallos en los detalles?

Creo que la respuesta es claramente negativa. El defecto central de estas medidas es que buscan a través del Estado obligar a las personas a actuar en contra de sus propios intereses inmediatos para promover un interés supuestamente general. Buscan resolver lo que se supone que es un

conflicto de intereses o una diferencia de opinión sobre intereses, no estableciendo un marco que elimine el conflicto ni persuadiendo a las personas de que tengan intereses diferentes, sino obligándolas a actuar en contra de sus propios intereses. Sustituyen los valores de los observadores

por los valores de los participantes, o les dicen a los demás lo que es bueno para ellos, o el Estado quita a unos para beneficiar a otros. En consecuencia, estas medidas son contrarrestadas por una de las fuerzas más potentes y creativas conocidas por el hombre: el intento de millones de personas de promover sus propios intereses, de vivir sus vidas de acuerdo con sus propios valores. Ésta es la razón principal por la que tan a menudo las medidas han tenido los efectos opuestos a los previstos. También es una de las principales fortalezas de una sociedad libre y explica por qué la regulación estatal no consigue estrangularla.

Los intereses de los que hablo no son simplemente estrechos intereses egoístas. Por el contrario, incluyen toda una gama de valores que los hombres aprecian y por los que están dispuestos a gastar su fortuna y sacrificar su vida. Los alemanes que perdieron la vida oponiéndose a Adolf Hitler perseguían sus intereses tal como los percibían. También lo hacen los hombres y mujeres que dedican gran esfuerzo y tiempo a actividades caritativas, educativas y religiosas. Naturalmente, esos intereses son los principales para unos pocos hombres. No obstante, es la virtud de una sociedad libre la que permite que estos intereses alcancen todo su potencial y no se subordinen a los estrechos intereses materialistas que dominan la mayor parte de la humanidad. Por eso las sociedades capitalistas son menos materialistas que las sociedades colectivistas.

¿Por qué, a la luz de la experiencia, parece que la carga de la prueba todavía recae en quienes nos oponemos a los nuevos programas estatales y buscamos reducir el papel ya excesivamente grande del Estado? Dejemos que Dicey responda: «El efecto beneficioso de la intervención del Estado, en especial en forma de legislación, es directo, inmediato y, por así decirlo,

visible, mientras que sus efectos perniciosos son graduales e indirectos, y están fuera de la vista [...]. Tampoco [...] la mayoría de la gente tiene en cuenta que los inspectores estatales pueden ser incompetentes, descuidados o incluso en ocasiones corruptos [...]; pocos son los que se dan cuenta de la

innegable verdad de que la ayuda del Estado mata la autoayuda. Por tanto, la mayoría de la humanidad acoge por fuerza la intervención estatal con injustificada benevolencia. En una sociedad dada [...], este sesgo natural sólo puede ser contrarrestado por la existencia de una presunción o prejuicio a favor de la libertad individual, es decir, del *laissez faire*. Por consiguiente, el mero declive de la fe en la autoayuda —y es seguro que tal declive tuvo lugar— es en sí mismo suficiente para explicar el crecimiento de la legislación tendente al socialismo». ¹

La preservación y expansión de la libertad se ven hoy amenazadas desde dos frentes. Una amenaza es obvia y clara. Es la amenaza externa que procede de los hombres malvados del Kremlin que prometen enterrarnos.

La otra amenaza es mucho más sutil. Es la amenaza interna que proviene de hombres con buenas intenciones y buena voluntad que desean reformarnos. Impacientes con la lentitud de la persuasión y el ejemplo para lograr los grandes cambios sociales que imaginan, están ansiosos por usar el poder del Estado para lograr sus fines y confiados en su propia capacidad para conseguirlo. Sin embargo, si obtuvieran el poder, no alcanzarían sus objetivos inmediatos y, además, producirían un Estado colectivo del que retrocederían horrorizados y se encontrarían entre sus primeras víctimas. El poder concentrado no se vuelve inofensivo por las buenas intenciones de quienes lo crean.

Por desgracia, las dos amenazas se refuerzan mutuamente. Incluso si evitamos un holocausto nuclear, la amenaza del Kremlin requiere que dediquemos una fracción considerable de nuestros recursos a nuestra defensa militar. La importancia del Estado como cliente de gran parte de nuestra producción, y como único comprador de la producción de muchas

empresas e industrias, ya concentra una cantidad peligrosa de poder económico en manos de las autoridades políticas, cambia el entorno en el que operan las empresas y los criterios relevantes para el éxito empresarial, poniendo en peligro un mercado libre. No podemos evitar este peligro. Pero

lo intensificamos innecesariamente al continuar la actual intervención estatal generalizada en áreas no relacionadas con la defensa militar de la nación y al emprender nuevos programas estatales, desde la atención médica para los ancianos hasta la exploración lunar.

Como dijo una vez Adam Smith, «hay mucha ruina en una nación». Nuestra estructura básica de valores y la red entrelazada de instituciones libres resistirán mucho. Creo que podremos preservar y extender la libertad a pesar del tamaño de los programas militares y a pesar de los poderes económicos ya concentrados en Washington. Pero sólo podremos hacerlo si nos damos cuenta de la amenaza que tenemos delante, sólo si persuadimos a nuestros semejantes de que las instituciones libres ofrecen una ruta más segura, aunque quizá a veces más lenta, que el poder coercitivo del Estado. Los destellos de cambio que ya son evidentes en el clima intelectual son un augurio esperanzador.

Notas

1. Joseph Schumpeter, *Historia del análisis económico*, Editorial Ariel, Barcelona, 2015.

1. A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, 2.^a ed., Macmillan & Co., Londres, 1914, p. 2.

1. Milton Friedman, *A Program for Monetary Stability*, Fordham University Press, Nueva York, 1959, pp. 4-8.

2. Véase Milton Friedman, *A Program for Monetary Stability*, Fordham University Press, 1960; y Milton Friedman y Anna J. Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, Princeton University Press para el National Bureau of Economic Research, 1963.

3. Milton Friedman, *op. cit.*, pp. 77-79.

1. Es necesario advertir que éste es un punto sutil que depende de lo que se mantenga constante en la estimación del precio de mercado libre, en particular con respecto al papel monetario del oro.

2. Hay excepciones concebibles a estas declaraciones pero, por lo que puedo ver, son curiosidades teóricas, no posibilidades prácticas relevantes.

1. Milton Friedman, A Program for Monetary Stability, *op. cit*, p. 23.

2. Algunos de los resultados se encuentran en Milton Friedman y David Meiselman, *The Relative Stability of the Investment Multiplier and Monetary Velocity in the United States, 1896-1958*, Random House, Nueva York, 1971.

1. De ninguna manera es tan obvio como puede parecer que tal paso afectará al tamaño de las familias. Por ejemplo, una explicación de la menor tasa de natalidad de los grupos socioeconómicos más altos en comparación con los más bajos puede muy bien ser que para los primeros los niños son relativamente más caros debido en gran medida a que mantienen niveles más altos de escolarización, cuyos costos deben soportar.

2. Un ejemplo sorprendente del mismo efecto en otro campo es el Servicio Nacional de Salud Británico. En un estudio exigente y profundo, D. S. Lees establece de manera bastante concluyente que «lejos de ser un despilfarro, el gasto en el NHS ha sido menor de lo que los consumidores probablemente habrían optado por gastar en un mercado libre. El historial de construcción de hospitales en particular ha sido deplorable». Véase D. S. Lees, «Health Through Choice», *Hobart Paper 14*, Institute of Economics Affairs, Londres, 1961, p. 58.

3. George J. Stigler, *Employment and Compensation in Education*, «Occasional Paper» n.º 33, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1959, p. 33.

4. Excluyo los gastos en investigación básica. He interpretado la escolarización de manera restringida para excluir consideraciones que abrirían un campo indebidamente amplio.

5. He mencionado Ohio en lugar de Illinois porque desde que se escribió el artículo del cual este capítulo es una revisión (1953), Illinois ha adoptado un programa que va en parte en esta línea al proporcionar becas sostenibles en universidades privadas en Illinois. California ha hecho lo mismo. Por una razón muy diferente, evitar la integración racial, Virginia ha adoptado un programa similar en niveles inferiores. El caso de Virginia se analiza en el capítulo 7.

6. El aumento de la rentabilidad puede ser sólo en parte en forma monetaria; también puede consistir en ventajas no pecuniarias asociadas a la ocupación. Asimismo, la ocupación puede tener desventajas no pecuniarias, que deberían contabilizarse entre los costos de la inversión.

7. Para una explicación más detallada y precisa de las consideraciones que entran en la elección de una ocupación, véase Milton Friedman y Simon Kuznets, *Income from Independent Professional Practice*, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1945, pp. 81-95, 118-137.

8. Véase G. S. Becker, «Underinvestment in College Education?», *American Economic Review, Proceedings*, 50 (1960), pp. 356-364; y T. W. Schultz, «Investment in Human Capital», *American Economic Review*, 61 (1961), pp. 1-17.

9. A pesar de estos obstáculos para los préstamos de dinero fijo, me han informado de que han sido un medio muy común de financiar la educación en Suecia, donde en apariencia han estado disponibles a tipos de interés moderados. Presumiblemente, una explicación aproximada es una menor dispersión de ingresos entre los graduados universitarios que en Estados Unidos. Pero ésta no es una explicación definitiva y puede que en la práctica no sea la única ni la principal razón de la diferencia. Es muy deseable que haya más estudios sobre Suecia y otras experiencias similares para probar si las razones dadas anteriormente son adecuadas para explicar la ausencia en Estados Unidos y otros países de un mercado altamente desarrollado en préstamos para financiar la educación vocacional, o si puede haber otros obstáculos que podrían eliminarse con mayor facilidad. En los últimos años ha habido un desarrollo alentador en Estados Unidos de préstamos privados para estudiantes universitarios. Principalmente, su desarrollo ha sido estimulado por United Student Aid Funds, una institución sin fines de lucro que suscribe préstamos otorgados por bancos individuales.

10. Es divertido hacer cábalas sobre cómo se podría llevar a cabo el negocio y sobre algunos métodos adicionales para sacar provecho de él. Los primeros inversores podrían elegir las mejores oportunidades, imponiendo estándares de calidad muy altos a las personas a las que estuvieran dispuestas a financiar. Si lo hicieran, aumentarían la rentabilidad de su inversión al obtener el reconocimiento público de la calidad superior de las personas que financiaron: la leyenda «Capacitación financiada por la compañía de seguros XYZ» podría convertirse en una garantía de calidad (como «Aprobado por Good Housekeeping»), que atraería a los clientes. La empresa XYZ podría prestar otra clase de servicios comunes a «sus» médicos, abogados, dentistas, etc.

11. Estoy en deuda con Harry G. Johnson y Paul W. Cook Jr. por sugerir la inclusión de esta calificación. Para un análisis más completo del papel de las ventajas y desventajas no pecuniarias en la determinación de los ingresos en diferentes actividades, véase Friedman y Kuznets, *op. cit.*

1. En un brillante y agudo análisis de algunas cuestiones económicas relacionadas con la discriminación, Gary Becker demuestra que el problema de la discriminación es casi idéntico en su estructura lógica al del comercio exterior y los aranceles. Véase G. S. Becker, *The Economics of Discrimination*, University of Chicago Press, Chicago, 1957.

2. Para evitar malentendidos, conviene señalar explícitamente que, al hablar de la propuesta del capítulo anterior, doy por sentado que los requisitos mínimos impuestos a las escuelas para que los cupones sean utilizables no contemplan si la escuela está segregada o no.

1. G. Warren Nutter, *The Extent of Enterprise Monopoly in the United States, 1899-1939*, University of Chicago Press, Chicago, 1951; George J. Stigler, *Five Lectures on Economic Problems*, Longmans, Green and Co., Londres, 1949, pp. 46-65.

2. David McCord Wright, *The Impact of the Union*, Harcourt, Brace, Nueva York, 1951, pp. 204-234.

3. Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, Alianza Editorial, Madrid, 2020.

4. *Ibidem.*

1. Walter Gellhorn, *Individual Freedom and Governmental Restraint*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1956. Capítulo titulado «The Right to Make a Living», p. 106.

2. [Ibídem, pp. 140-141.](#)

3. *Ibíd.*, pp. 129-130.

4. Para ser justos con Walter Gellhorn, debo señalar que no comparto mi opinión de que la solución correcta a estos problemas es abandonar la concesión de licencias. Por el contrario, piensa que si bien la concesión de licencias ha ido demasiado lejos, cumple algunas funciones necesarias. Sugiere reformas y cambios de procedimiento que, en su opinión, limitarían el abuso en el sistema de licencias.

5. *Ibidem*, pp. 121-122.

6. *Ibidem*, p. 146.

7. Véase, por ejemplo, el famoso artículo de Wesley Mitchell sobre «Backward Art of Spending Money», reimpreso en su libro de ensayos que lleva ese título, McGraw-Hill, Nueva York, 1937, pp. 3-19.

8. Véase Reuben Kessel, «Price Discrimination in Medicine», *The Journal of Law and Economics*, vol. 1, octubre de 1958, pp. 20-53.

1. John Stuart Mill, *Principios de economía política*, Editorial Síntesis, Madrid, 2008.

2. Este punto es tan importante que puede ser significativo aportar cifras y cálculos. El último año para el que hay cifras disponibles es el ejercicio fiscal de 1959 en el Servicio de Impuestos Internos de Estados Unidos, *Estadísticas de ingresos para 1959*. Para ese año: ingreso tributable agregado

reportado en:
Declaraciones de impuestos individuales: 166.540 millones.

Impuesto sobre la renta antes de crédito tributario: 39.092 millones.

Impuesto sobre la renta después del crédito tributario: 38.645 millones.

Un impuesto de tasa fija del 23,5 por ciento sobre la renta imponible agregada habría producido $(0,235) \times 166.540$ millones = 39.137 millones.

Si suponemos el mismo crédito fiscal, el rendimiento final habría sido casi el mismo que el realmente obtenido.

1. Otro ejemplo actual del mismo argumento está relacionado con las propuestas de subsidios federales para la escolarización (etiquetadas engañosamente como «ayudas a la educación»). Sobre la base de que los niños escolarizados pueden migrar a otros estados, puede argumentarse a favor del uso de fondos federales para complementar los gastos de escolarización en los estados con los ingresos más bajos. No hay ningún argumento para imponer impuestos a todos los estados y otorgar subsidios federales a todos los estados. Sin embargo, cada proyecto de ley presentado en el Congreso prevé lo segundo y no lo primero. Algunos defensores de estos proyectos de ley, que reconocen que sólo se pueden justificar los subsidios en algunos estados, defienden su posición diciendo que no se podría aprobar un proyecto de ley que sólo prevea esos subsidios y que la única forma de obtener subsidios desproporcionados para los estados más pobres es incluirlos en un proyecto de ley que proporcione subsidios a todos los estados.

1. Esta cifra es igual a los pagos de transferencia del Estado (31.100 millones) menos los beneficios de los veteranos (4.800 millones), ambos desde las cuentas de ingresos nacionales del Departamento de Comercio, más los gastos federales en el programa agrícola (5.500 millones) más los gastos federales en vivienda pública y otras ayudas a la vivienda (500 millones), ambas para el año que finaliza el 30 de junio de 1961 de las cuentas del Tesoro, más una asignación aproximada de 500 millones para aumentarlo a miles de millones y para permitir los costos administrativos de los programas federales, los programas estatales y locales omitidos y otros gastos diversos. Supongo que esta cifra es una subestimación sustancial.

2. A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, *op. cit.*, p. 35.

1. A. V. Dicey, *op. cit.*, pp. 257-258.