

MILTON FRIEDMAN

# CAPITALISMO Y LIBERTAD

Con la colaboración de  
ROSE D. FRIEDMAN

EDICIONES RIALP, S. A.  
MADRID-MÉXICO-BUENOS AIRES-PAMPLONA

Título original:

*Capitalism and Freedom*

© 1962 by The University of Chicago.

© 1966 de la versión española, realizada por ALFREDO LUEJE, Licenciado en Ciencias Económicas, para todos los países de habla castellana, by EDICIONES RIALP, S. A.—Preciados, 44.—MADRID.

Depósito legal: M. 6564-1966

Número de registro 2.500-66.

---

GRÁFICAS ARAGÓN, S. A.—Martín de Vargas, 24.—MADRID

# ÍNDICE

Págs.

PREFACIO .....	9
INTRODUCCIÓN .....	13
I. LA RELACIÓN ENTRE LIBERTAD ECONÓMICA Y LIBERTAD POLÍTICA .....	21
II. LA FUNCIÓN DEL ESTADO EN UNA SOCIEDAD LIBRE .....	39
El Estado, como hacedor de reglas y como árbitro .....	42
Acción estatal justificada por el monopolio técnico y por los efectos de vecindad .....	46
Acción estatal con fundamento paternalista .....	52
Conclusiones .....	54
III. EL CONTROL MONETARIO .....	57
Un patrón-mercancía .....	60
Una autoridad monetaria discrecional .....	64
Reglas en lugar de autoridades .....	73
IV. ORGANIZACIÓN DE LAS FINANZAS Y EL COMERCIO INTERNACIONALES .....	79
La importancia de la organización monetaria internacional para la libertad económica .....	79
La función del oro en el sistema monetario de los Estados Unidos .....	81
Pagos corrientes y la salida de capitales .....	84
Diversos mecanismos para conseguir el equilibrio de los pagos exteriores .....	87

## 8 INDICE

	<i>Págs.</i>
Los tipos de cambio fluctuantes, como solución en un mercado libre .....	93
Medidas de política económica necesarias para tener un mercado libre de oro y divisas .....	96
Eliminación de las restricciones sobre el comercio en los Estados Unidos .....	98
<b>V. POLÍTICA FISCAL</b> .....	<b>103</b>
<b>VI. LA FUNCIÓN DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN</b> .....	<b>115</b>
Educación general del ciudadano .....	116
La enseñanza al nivel universitario .....	131
Enseñanza profesional y técnica .....	134
<b>VII. CAPITALISMO Y DISCRIMINACIÓN</b> .....	<b>143</b>
Legislación sobre las prácticas de empleo justo .....	146
Legislación sobre el derecho al trabajo .....	151
La segregación en las escuelas .....	153
<b>VIII. EL MONOPOLIO Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA Y DEL TRABAJO</b> .....	<b>156</b>
La extensión del monopolio .....	158
Las fuentes del monopolio .....	166
La política estatal adecuada .....	171
La responsabilidad social de la empresa y del trabajo .....	173
<b>IX. EL SISTEMA DE LICENCIAS PROFESIONALES</b> .....	<b>177</b>
Ubicuidad de las restricciones estatales en cuanto a las actividades económicas a que puede dedicarse el individuo .....	178
Cuestiones de política económica que origina el sistema de licencias .....	185
Licencias médicas .....	192
<b>X. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA</b> .....	<b>205</b>
La ética de la distribución .....	205
La función instrumental de la distribución de acuerdo con la producción .....	211
La realidad de la distribución de la renta .....	214
La política seguida para alterar la distribución de la renta .....	218
<b>XI. MEDIDAS DE BIENESTAR SOCIAL</b> .....	<b>225</b>
Medidas varias del bienestar .....	225
El seguro de vejez y de sobrevivientes .....	232
<b>XII. EL ALIVIO DE LA POBREZA</b> .....	<b>242</b>
Liberalismo e igualitarismo .....	247
<b>XIII. CONCLUSIÓN</b> .....	<b>249</b>

## P R E F A C I O

Este libro es un producto tardío de una serie de conferencias que di en junio de 1956 en un congreso celebrado en Wabash College, dirigido por John Van Sickle y Benjamin Rogge, y patrocinado por la «Volker Foundation». En años posteriores he dado conferencias similares en otros congresos «Volker» dirigidos por Arthur Kemp en Claremont College, por Clarence Philbrook en la Universidad de North Carolina, y por Richard Leftwich en la Oklahoma State University. En cada uno de estos casos presenté el contenido de los dos primeros capítulos de este libro, que estudian los principios, y después apliqué los principios a un amplio conjunto de problemas especiales.

Les estoy agradecido a los directores de estos congresos no solamente por invitarme a dar esas conferencias, sino más aún por sus críticas y comentarios, y por la amistosa presión que ejercieron para que las escribiera en forma provisional. También estoy agradecido a Richard Cornuelle, Kenneth Templeton e Ivan Bierly, de la «Volker Foundation», encargados de organizar los congresos. Asimismo estoy agradecido a los participantes por sus agudas observaciones y su profundo interés en estas materias y su entusiasmo intelectual, insaciable. Con

todo ello me forzaron a replantear muchas de mis observaciones y corregir muchos errores. Esta serie de conferencias se destaca como una de las experiencias intelectuales más estimulantes de mi vida. No es necesario que diga que probablemente no hay un solo director o participante en estos congresos que esté de acuerdo con todo el contenido de este libro. Pero confío en que no se opongan a asumir una parte de la responsabilidad de esta obra.

La filosofía expresada en este libro, y gran parte de los detalles, se la debo a muchos maestros, colegas y amigos, especialmente a un distinguido grupo con el 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, George J. Stigler. Que me perdonen por no admitir específicamente las numerosas ideas suyas que encontrarán expresadas en este libro. He aprendido tanto de ellos, y lo que he aprendido se ha hecho parte tan íntegra de mi propio pensamiento, que no sabría seleccionar las ideas que debería agradecer al pie de página.

No me atrevo a dar una lista de los muchos otros a quienes debo agradecimiento, no sea que haga injusticia a alguien al omitir sus nombres sin darme cuenta. Pero no puedo dejar de mencionar a mis hijos, Janet y David, cuya actitud de no aceptar nada como artículo de fe me ha forzado a expresar las cuestiones técnicas en un lenguaje sencillo, y, por tanto, ha aumentado mi entendimiento de esas cuestiones y ha mejorado la presentación. Me apresuro a añadir que ellos también aceptan solamente responsabilidad, pero no identidad de opiniones.

Me he servido libremente de materiales ya publicados. El capítulo I es una revisión del material publicado anteriormente bajo el título de este libro en *Essays in Individuality*, dirigido por Felix Morley y editado por la University of Pennsylvania Press, 1958, también publicado en forma diferente aunque bajo el mismo título en *The New Individualist Review*, volumen I, núm. 1 (abril de 1961). El capítulo VI es una revisión del artículo del mismo título publicado en *Economics and*

*the Public Interest, publicación dirigida por Robert A. Solow y editada por la Rutgers University Press, 1955. Algunos trozos de otros capítulos están tomados de varios libros y artículos míos.*

*La frase de «Si no hubiera sido por mi esposa este libro no se habría escrito», se ha convertido en un lugar común de los prefacios académicos. Pero en este caso resulta que es la verdad literal. Ella reunió los recortes de varias conferencias, compaginó versiones diferentes, las tradujo a algo que se asemeja más al idioma escrito, y ella ha sido siempre la fuerza impulsora para terminar el libro. El reconocimiento que la he dado en la primera página no refleja ni con mucho su importancia.*

*Mi secretaria, Muriel A. Porter, ha sido un recurso eficiente y de confianza en tiempos de necesidad, y le estoy muy agradecido. Ella pasó a máquina casi todo el manuscrito, así como varios borradores anteriores.*



## INTRODUCCION

El Presidente Kennedy dijo en un pasaje muy frecuentemente citado de su discurso inaugural: "Pregúntate, no qué puede hacer tu país por ti, sino qué puedes hacer tú por tu país". La controversia surgida sobre esta frase se centró sobre su origen, y no sobre su contenido, lo cual constituye un signo sorprendente del temple de nuestros días. Ninguna de las dos partes de esta frase expresa una relación entre el ciudadano y su gobierno digna de los ideales del hombre libre en una sociedad libre. La frase paternalista "qué puede hacer tu país por ti", implica que el gobierno es el tutor y el ciudadano el pupilo, concepto contrario a la creencia del hombre libre en su propia responsabilidad y en su propio destino. La frase "qué puedes hacer tú por tu país" implica que el Estado es el dueño y señor, o la deidad, y el ciudadano es el criado o fiel sujeto. Para el hombre libre, el país es la colección de individuos que lo componen, y no algo añadido y por encima de ellos. Está orgulloso de una herencia común y es fiel a unas tradiciones comunes. Pero considera al gobierno como medio, instrumento, ni concesor de favores y regalos, ni dueño o dios al que haya que alabar y servir ciegamente. No reconoce ninguna meta nacional, excepto la que reúna el consenso de las metas que persigan los ciudadanos separadamente.

El hombre libre no va a preguntar ni qué puede hacer su país por él, ni qué puede hacer él por su país. Lo que sí preguntará es: ¿“Qué podemos hacer yo y mis compatriotas por medio del gobierno” para ayudarnos a cumplir nuestras obligaciones individuales, conseguir nuestras diversas metas y propósitos, y, sobre todo, proteger nuestra libertad? y con esta pregunta presentará otra: ¿Cómo podemos impedir que el Estado que nosotros creamos se convierta en un Frankenstein que destruya la libertad misma para cuya defensa le establecimos? La libertad es una planta rara y delicada. Nuestra mente nos dice, y la historia nos lo confirma, que la gran amenaza a la libertad es la concentración del poder. El gobierno es necesario para mantener nuestra libertad, es un instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestra libertad; pero la concentración del poder en manos políticas es también una amenaza a la libertad. Aun cuando los hombres que ejerzan este poder sean de buena fe inicialmente, y aunque no se dejen corromper por el poder que ejercen, el poder atraerá y formará hombres de diferente estampa.

[¿Cómo podemos beneficiarnos de la promesa del Estado y al mismo tiempo evitar la amenaza a la libertad? La respuesta que ha preservado nuestra libertad está en dos principios generalmente incorporados a nuestra Constitución y que han sido violados repetidamente en la práctica, siendo proclamados sólo como precepto.

El primero es que la esfera del Estado ha de ser limitada. Su función principal ha de ser el proteger nuestra libertad contra los enemigos de puertas afuera y de puertas adentro, preservar la ley y el orden, hacer cumplir los contratos privados, fomentar los mercados competitivos. Más allá de esta función principal, el Estado puede a veces ayudarnos a conseguir en forma conjunta lo que sería más difícil o más caro de conseguir separadamente. Sin embargo, este uso del Estado está lleno de peligros. No debemos y no podemos dejar de usar el Estado en esa forma. Pero antes de que lo hagamos debe haber un saldo amplio y claro de ventajas. Basándonos esencialmente en la cooperación voluntaria y en la empresa

privada tanto para las actividades económicas como para las de otra especie, podemos asegurar que el sector privado ejercerá un control sobre los poderes del sector gubernamental, y una eficaz protección de las libertades de palabra, religión y pensamiento.

El segundo principio general es que el poder del Estado debe estar disperso. Si el Estado ha de ejercer el poder, es mejor que lo haga en la división subprovincial y no en la provincia, mejor que lo haga en la provincia y no en la capital central. Si no me gusta lo que hace mi comunidad local (en cuestiones de alcantarillado, o de escuelas, o de división de zonas), puedo mudarme a otra comunidad local, y aunque hay pocos que puedan tomar esta medida, la simple posibilidad actúa como control. Si no me gusta lo que hace mi provincia, me puedo mudar a otra. Si no me gusta lo que impone el gobierno central, me quedan pocas alternativas en este mundo de naciones celosas.

Precisamente la dificultad de evitar las órdenes del Estado central es lo que los proponentes de la centralización consideran su atractivo principal. Creen ellos que esto les permitirá, con más eficacia, dictar programas que, en su opinión, son de interés para el público, ya sea la transferencia de ingresos del rico al pobre, o de fines privados a estatales. En cierto sentido tienen razón. Pero es como una moneda con dos caras. El poder para hacer el bien es también el poder para perjudicar; los que controlan el poder hoy puede que no lo hagan mañana; y, sobre todo, lo que un hombre considera como el bien, otro lo puede considerar como un perjuicio. La gran tragedia del impulso centralizador, así como de la tendencia a extender la esfera del Estado en general, es que está dirigido principalmente por hombres de buena voluntad que serán los primeros en lamentar sus consecuencias.

La razón protectora para limitar y descentralizar el poder del Estado es la preservación de la libertad. Pero también hay una razón constructiva. Los grandes adelantos de la civilización, tanto en arquitectura como en pintura, en ciencia como en literatura, en industria como en agricultura, nunca

han salido del gobierno centralizado. Colón no partió en busca de una nueva ruta a la China respondiendo a las instrucciones de una mayoría de un parlamento, aunque fue financiado en parte por un monarca absoluto. Newton y Leibnitz; Einstein y Bohr; Shakespeare, Milton y Pasternak; Whitney, McCormick, Edison y Ford; Jane Addams, Florence Nightingale y Albert Schweitzer; ninguno de éstos abrió nuevas fronteras para el conocimiento y la comprensión humana, en literatura, en posibilidades técnicas, o en el socorro a la miseria humana, respondiendo a instrucciones gubernamentales. Sus logros fueron el producto del genio individual, de opiniones de minoría mantenidas con firmeza, de un clima social que permitía variedad y diversidad.

El Estado no puede igualar nunca la variedad y diversidad de la acción individual. No hay duda que el gobierno puede siempre mejorar el nivel de vida de muchos individuos imponiendo condiciones mínimas uniformes de vivienda, alimentación o vestido; igualmente el gobierno central puede elevar el nivel de actuación de muchas corporaciones locales, y quizás incluso elevar el nivel medio de todas ellas, imponiendo niveles uniformes en escuelas, construcción de carreteras, o saneamiento. Pero al hacerlo, el gobierno reemplazaría el progreso con el estancamiento, sustituiría la variedad por una mediocridad uniforme. Y esa variedad es esencial para la experimentación que puede elevar a los atrasados de mañana por encima de los término-medios de hoy.

Este libro discute algunas de esas amplias cuestiones. Su tema principal es la función del capitalismo competitivo (la organización del grueso de la actividad económica mediante la empresa privada operando en un mercado libre) como sistema de libertad económica y como condición necesaria para la libertad política. Como cuestión secundaria trataremos de la función que debiera tener el Estado en una sociedad dedicada a la libertad y que confíe al mercado esencialmente la organización de la actividad económica.

Los dos primeros capítulos tratan de estas cuestiones en

un nivel abstracto, como principios más bien que como aplicación práctica. Los capítulos siguientes aplican estos principios a una variedad de problemas concretos.

Cabe la posibilidad de que un estudio abstracto sea completo y exhaustivo, aunque este ideal está muy lejos de alcanzarse en mis dos primeros capítulos. Pero la aplicación de los principios no cabe siquiera la posibilidad de que sea exhaustiva. Cada día nos trae nuevos problemas y nuevas circunstancias. Por eso no se puede expresar de una vez para siempre el papel del Estado asignándole una lista de funciones concretas. Por eso también tenemos que reexaminar de cuando en cuando la conexión de lo que nosotros consideramos principios inmutables, con los problemas del día. Subproducto inevitable, es el someter a prueba esos principios y mejorar nuestra comprensión de ellos.

Es muy conveniente tener una etiqueta para el punto de vista político y económico elaborado en este libro. La etiqueta justa y apropiada es liberalismo. Por desgracia, "como cumplido supremo, aunque no intencionado, los enemigos del sistema de la empresa privada, han considerado oportuno apropiarse de su etiqueta",<sup>1</sup> así es que en Estados Unidos el liberalismo ha adquirido un significado muy diferente del que tenía en el siglo XIX o del que tiene hoy día en gran parte de Europa.

El movimiento intelectual que se desarrolló a finales del siglo XVIII y principios del XIX bajo el nombre de liberalismo, daba importancia a la libertad como meta final y al individuo como entidad superior en la sociedad. Defendía el "laissez faire" dentro del país como medio de reducir el papel del Estado en los asuntos económicos y, por tanto, de aumentar el papel del individuo; defendía el comercio libre con el exterior, como medio de unir la nación con el mundo en forma pacífica y democrática. En cuestiones políticas, defendía el desarrollo del gobierno representativo y de las ins-

<sup>1</sup> JOSEPH SCHUMPETER: *History of Economic Analysis* (New York: Oxford University Press, 1954), p. 394.

tituciones parlamentarias, reducción del poder arbitrario del Estado y protección de las libertades civiles de los individuos.

A partir de finales del siglo XIX, y especialmente a partir de 1930, a la palabra liberalismo en Estados Unidos se la consideró asociada con una orientación diferente, especialmente en política económica. Se la asoció con una predisposición a confiar en el Estado esencialmente, y no en los esfuerzos privados voluntarios, para la consecución de los objetivos considerados como deseables. Las palabras más llamativas fueron: bienestar e igualdad, en vez de: libertad. El liberal del siglo XIX considera el bienestar y la igualdad como prerrequisitos o como alternativas a la libertad. El liberal del siglo XX, en nombre del bienestar y la igualdad, está a favor de una vuelta a las mismas políticas de intervención estatal y paternalismo, contra las que luchó el liberalismo clásico. Al mismo tiempo que atrasa el reloj hasta el mercantilismo del siglo XVII, le gusta tachar de reaccionarios a los auténticos liberales.

El diferente significado que se ha dado a la palabra liberalismo, es más sorprendente en las materias económicas que en las políticas. El liberal del siglo XX, igual que el liberal del siglo XIX, defiende las instituciones parlamentarias, el gobierno representativo, los derechos civiles, etc. Sin embargo, aun en materias políticas hay una diferencia importante entre ellos dos. Celosos defensores de la libertad, y temiendo, por tanto, al poder centralizado, tanto en manos privadas como del gobierno, el liberal del siglo XIX defendía la descentralización política. El liberal del siglo XX, comprometido a actuar y confiando en el efecto benéfico del poder, siempre y cuando resida en las manos de un gobierno claramente controlado por el electorado, defiende el Estado centralizado. Ante la duda de dónde debería recaer el poder, decidirá él a favor del gobierno provincial en vez del municipal, del gobierno central en vez del provincial, y de una organización mundial en vez del gobierno nacional.

A causa de la corrupción de la palabra liberalismo, a la

forma de pensar que antes se denominaba con este nombre se le suele poner ahora la etiqueta de conservadurismo. Pero ésta no es una alternativa satisfactoria. El liberal del siglo XIX era un radical tanto en el sentido etimológico de ir a la raíz de la cuestión, como en el sentido político de estar en favor de cambios en las instituciones sociales. También lo debe estar su heredero moderno. No queremos conservar las intervenciones estatales que tanto han interferido con nuestra libertad, aunque, naturalmente, queremos conservar las que la han favorecido. Más aún, en la práctica la palabra conservadurismo ha llegado a cubrir una variedad de opiniones tan amplia, y unas opiniones tan incompatibles unas con otras, que sin duda alguna vamos a presenciar el crecimiento de las designaciones compuestas, como conservador-libertario y conservador-aristocrático.

Yo voy a resolver estas dificultades usando la palabra liberalismo en su sentido original, el de doctrinas relativas a un hombre libre. Hago esto, en parte porque soy refractario a entregar la palabra a los defensores de medidas que destruirían la libertad, y en parte porque no puedo encontrar una alternativa mejor.



# I. LA RELACION ENTRE LIBERTAD ECONOMICA Y LIBERTAD POLITICA

En general, se piensa que la política y la economía están separadas y desconectadas; que la libertad individual es un problema político y el bienestar material un problema económico; y que cualquier tipo de organización política puede combinarse con cualquier clase de organización económica. La principal manifestación contemporánea de esta idea está en la defensa del "socialismo democrático" por parte de muchos que condenan, sin dudarlo, las restricciones a la libertad individual impuestas en Rusia por el "socialismo totalitario", y que están convencidos de que un país puede adoptar los aspectos esenciales de la organización económica de Rusia y al mismo tiempo asegurar la libertad individual mediante una organización política diferente. La tesis de este capítulo es que esa opinión es un error, que hay una íntima conexión entre la economía y la política, que solamente son posibles ciertas combinaciones de organizaciones política y económica, y que, sobre todo, una sociedad que es socialista no puede ser también democrática en el sentido de garantizar la libertad individual.

Las organizaciones económicas tienen una doble función en la promoción de una sociedad libre. Por una parte, la liber-

tad en las organizaciones económicas es en sí una parte de la libertad en términos generales, así que la libertad económica es un fin en sí misma. En segundo lugar, es también un medio indispensable para la consecución de la libertad política.

Hay que recalcar especialmente la primera de estas funciones de la libertad económica, porque los intelectuales, sobre todo, tienen una tendencia a no considerar importante este aspecto de la libertad. Tienden a expresar un desprecio por lo que ellos consideran aspectos materiales de la vida, y a considerar sus propios intereses, en valores más altos, en un plano diferente de significación y merecedores de una atención especial. Sin embargo, para la mayoría de los ciudadanos del país, ya que no para el intelectual, la importancia directa de la libertad económica es por lo menos comparable, en significado, a la importancia indirecta de la libertad económica como medio para la libertad política.

El ciudadano de la Gran Bretaña a quien, después de la segunda guerra mundial, se le prohibía pasar sus vacaciones en Estados Unidos a causa del control de divisas, estaba siendo privado de una libertad esencial, lo mismo que el ciudadano de Estados Unidos a quien se le negaba la oportunidad de pasar las vacaciones en Rusia a causa de sus opiniones políticas. La primera era claramente una limitación económica a la libertad, y la otra una limitación política, pero sin embargo no hay ninguna diferencia esencial entre las dos.

El ciudadano de los Estados Unidos, a quien la ley obliga a dedicar algo así como el 10 por 100 de sus ingresos a adquirir un tipo especial de contrato de retiro, administrado por el gobierno, ha perdido una parte correspondiente de su libertad personal. Podemos ilustrar gráficamente con un episodio ocurrido a un grupo de campesinos de la secta Amish la intensidad con que puede llegar a sentirse esta privación y su íntima relación con la privación de libertad religiosa que todo el mundo considera como "civil" o "política", y no "económica". Por cuestión de principio, esta secta consideró que el programa

estatal obligatorio de seguro de vejez era una infracción de su libertad individual personal y rehusaron pagar los impuestos y recibir los beneficios correspondientes. Como resultado, el gobierno vendió en subasta una parte de sus ganados para satisfacer lo que debían en tributos de seguros sociales. Es cierto que el número de ciudadanos que consideran el seguro obligatorio de vejez como una privación de libertad es reducido, pero el que cree en la libertad no anda contando cabezas.

También se le priva de una parte esencial de su libertad a un ciudadano de los Estados Unidos a quien, bajo las leyes de varios Estados, no se le permite seguir la ocupación de su elección a menos que obtenga una licencia. Lo mismo le ocurre al individuo que querría cambiar algunos de sus bienes por un reloj con un ciudadano suizo, pero hay un cupo que no le permite hacerlo. Lo mismo le ocurre al californiano a quien meten en la cárcel, bajo las leyes de "fair-trade", por vender un producto de marca a un precio inferior al establecido por el fabricante. Lo mismo le pasa al agricultor que no puede vender la cantidad de trigo que quiere. Etcétera. Queda claro que la libertad económica, en sí y de por sí, es una parte importantísima de la libertad total.

La organización económica es importante como medio para el fin de la libertad política, por sus efectos sobre la concentración o dispersión del poder. La clase de organización económica que produce libertad económica directamente, es decir, el capitalismo competitivo, produce también libertad política porque separa el poder económico del poder político, y de esta forma permite que el uno contrarreste al otro.

La evidencia histórica decididamente muestra una relación entre la libertad política y el mercado libre. No sé de ningún ejemplo de una sociedad que en algún lugar o momento haya mantenido la libertad política y que no haya usado también, para organizar el grueso de la actividad económica, algo comparable a un mercado libre.

Como nosotros vivimos en una sociedad en gran parte libre, tendemos a olvidar lo corta que es la extensión del tiem-

po y la parte del globo en la que ha habido algo parecido a la libertad política: el estado típico de la humanidad es la tiranía, la servidumbre y la miseria. El siglo XIX y la primera parte del siglo XX se destacan en el mundo occidental como claras excepciones a la tendencia general del desarrollo histórico. En este caso está claro que la libertad política llegó con el mercado libre y el desarrollo de las instituciones capitalistas. Lo mismo ocurrió con la libertad política en la edad de oro en Grecia y en los primeros días de la era romana.

La historia sugiere solamente que el capitalismo es una condición necesaria para la libertad política. Pero no es una condición suficiente. La Italia fascista y Alemania en varios momentos durante los últimos setenta años, Japón antes de la primera y de la segunda guerra mundial, la Rusia de los zares en las décadas anteriores a la primera guerra mundial, todas estas son sociedades que no se pueden describir de ningún modo como políticamente libres. Sin embargo, en cada una de ellas la forma dominante de organización económica era la empresa privada. Por tanto, está claro que se pueden tener organizaciones económicas fundamentalmente capitalistas, y organizaciones políticas que no sean libres, en una misma sociedad.

Aun en esas sociedades, los ciudadanos tenían bastante más libertad que los ciudadanos de un estado totalitario moderno como Rusia o la Alemania nazi, en los que se combina el totalitarismo económico con el totalitarismo político. Aun en la Rusia de los zares algunos ciudadanos podían, en ciertas circunstancias, cambiar de empleo sin obtener permiso de la autoridad política, porque el capitalismo y la existencia de la propiedad privada representaban cierto control sobre el poder centralizado del Estado.

La relación entre la libertad política y la económica es compleja y no es unilateral ni mucho menos. A comienzos del siglo XIX, Bentham y los radicales filosóficos se inclinaban a considerar la libertad política como un medio para la libertad económica. Consideraban ellos que las masas estaban agobia-

das por las restricciones que se les imponían y que si se diera el voto a la mayoría del pueblo por medio de una reforma política, el pueblo haría lo que era beneficioso para él, es decir, votar por el "laissez faire". Retrospectivamente, no podemos decir que estuvieran equivocados. Una gran parte de la reforma política vino acompañada de reformas económicas en la dirección del "laissez faire". Este cambio de organización económica fue seguido de un aumento en el bienestar de las masas.

El triunfo del liberalismo de Bentham en la Inglaterra del siglo XIX fue sucedido por una reacción en favor de una mayor intervención del gobierno en los asuntos económicos. Las dos guerras mundiales aceleraron muchísimo esta tendencia hacia el colectivismo tanto en Inglaterra como en otras partes. La libertad, y no el bienestar, se convirtió en la nota dominante de los países democráticos. Los intelectuales descendientes de los radicales filosóficos (Dicey, Mises, Hayek y Simons, por mencionar sólo a unos pocos), reconociendo la amenaza implícita al individualismo, temían que una continuación del movimiento hacia el control centralizado de la actividad económica se convertiría en un *Camino de Servidumbre*, como Hayek tituló su profundo análisis del proceso. Ellos daban importancia a la libertad económica como medio para la libertad política.

Lo ocurrido desde el final de la segunda guerra mundial nos muestra aún otra relación diferente, entre la libertad económica y la política. La planificación económica colectivista ha interferido con la libertad individual. Sin embargo, al menos en algunos países, el resultado no ha sido la supresión de la libertad, sino una inversión de la política económica. Inglaterra de nuevo nos ofrece el caso más manifiesto. El cambio crucial se produjo quizá cuando al partido laborista le fue necesario, para llevar a cabo su política económica, ordenar, con bastante recelo, el "control de los contratos de empleo". Si esta orden se hubiera cumplido plenamente, dicha ley habría implicado la asignación de ciertos individuos a ciertas

ocupaciones, por una autoridad central. Eso se encontraba tan abiertamente en conflicto con la libertad personal, que se cumplió en un número mínimo de casos y luego se revocó, tras haber estado en vigor durante un breve período. Su revocación introdujo un cambio indudable en la política económica, caracterizado por una menor dependencia en "planes" y "programas" centralizados, por el abandono de muchos controles y por una mayor importancia del mercado privado. En casi todos los demás países democráticos se produjo un cambio similar de política.

La explicación más inmediata de estos cambios de política es el poco éxito que ha tenido la planificación central y el fracaso indudable en conseguir los objetivos propuestos. Claro que este fracaso, a su vez, se puede achacar, al menos en cierta medida, a las implicaciones políticas de la planificación central, y al negarse a seguir su lógica hasta las últimas consecuencias cuando el hacerlo así requiera atropellar ciertos derechos privados que son sagrados. Puede ocurrir muy bien que el cambio haya sido solamente una interrupción temporal en la tendencia colectivista de este siglo. Aunque así sea, esto ilustra la íntima relación que existe entre la libertad política y la organización económica.

De por sí sola, la evidencia histórica nunca puede ser convincente. El que la expansión de la libertad haya ocurrido al mismo tiempo que el desarrollo de las instituciones capitalistas y de mercado, puede haber sido pura coincidencia. ¿Por qué ha de haber una conexión? ¿Cuáles son los lazos lógicos entre la libertad económica y la política? Para discutir estas cuestiones consideraremos primero el mercado, como componente directo de la libertad, y luego la relación indirecta entre las organizaciones de mercado y la libertad política. Como subproducto, daremos un esquema de la organización económica ideal en una sociedad libre.

Como liberales, consideramos la libertad del individuo, o de la familia, al juzgar las organizaciones sociales, como fin último. La libertad, como valor en este sentido, se refiere a las

relaciones entre la gente; no tiene ningún sentido para un Robinson Crusoe en una isla desierta (y sin Viernes); Robinson Crusoe en su isla está "constreñido", tiene un "poder" limitado, y sólo le queda un limitado número de alternativas, pero no hay problema de libertad en el sentido que importa en nuestra discusión. Del mismo modo, en una sociedad, a la libertad no le atañe decidir lo que un individuo debe hacer con su libertad; no es una ética total. En realidad, uno de los objetivos principales del liberal es el dejar los problemas éticos al individuo para que él se las entienda con ellos. Los problemas éticos "realmente" importantes son los que se le presentan al individuo en una sociedad libre (qué debe hacer con su libertad). Así es que hay dos grupos de valores a los que el liberal da importancia: los valores que se refieren a las relaciones entre la gente, que es la situación en que él da importancia primordial a la libertad, y los valores que se refieren al individuo en el ejercicio de su libertad, que es el dominio de la ética y filosofía individuales.

El liberal concibe el hombre como ser imperfecto. Y considera el problema de la organización social tanto un problema negativo de impedir que la gente "mala" haga el mal como de permitir a la gente "buena" hacer el bien. Y claro, la gente "mala" y "buena" pueden ser la misma gente, según quién sea el que les juzgue.

El problema básico de la organización social es cómo coordinar las actividades económicas de gran número de gente. Aun en las sociedades relativamente atrasadas es necesaria la división del trabajo y la especialización por funciones para realizar un uso efectivo de los recursos disponibles. En las sociedades avanzadas, para aprovechar totalmente las oportunidades que ofrecen la ciencia y la tecnología modernas, tiene que haber coordinación en una escala muchísimo mayor. Hay millones de personas ocupadas en proveerse las unas a las otras con el pan de cada día, por no decir el automóvil de cada año. La tarea del creyente en la libertad es saber reconciliar esta amplia interdependencia con la libertad individual.

Esencialmente, sólo hay dos maneras de coordinar las actividades económicas de millones de personas. Una es la dirección central, que implica el uso de la fuerza (la técnica del ejército y del estado totalitario moderno). La otra es la cooperación voluntaria de los individuos (la técnica del mercado).

La posibilidad de coordinación mediante la cooperación voluntaria se basa en la proposición elemental (aunque ha sido negada muchas veces) de que en una transacción económica ambas partes se benefician, *con tal que la transacción sea voluntaria e informada bilateralmente*.

Por tanto, el intercambio puede producir coordinación sin usar la fuerza. El modelo que funciona en una sociedad, organizada sobre la base del intercambio voluntario, es una *economía de intercambio con libre empresa privada* (lo que hemos venido llamando el capitalismo competitivo).

Esa sociedad, en su forma más simple, consiste en un número de economías domésticas independientes (como si dijéramos, una colección de Robinsón Crusoes). Cada unidad doméstica usa los recursos que controla, para producir bienes y servicios que cambia por bienes y servicios producidos por otras unidades domésticas, en términos mutuamente aceptables a las dos partes del trato. Por tanto, puede satisfacer sus necesidades indirectamente produciendo bienes y servicios para otros, en vez de producir directamente los bienes para su propio uso inmediato. El incentivo para adoptar esta vía indirecta es, naturalmente, el aumento de producción que se hace posible mediante la división del trabajo y la especialización por funciones. Como la unidad doméstica tiene siempre la alternativa de producir directamente para ella misma, no necesita entrar en ningún tipo de intercambio a menos que le sea beneficioso. Por tanto, no tendrá lugar ningún intercambio a menos que ambas partes se beneficien con él. Por consiguiente, la cooperación se consigue sin usar la fuerza.

La especialización por funciones y la división del trabajo no irían muy allá si la última unidad de producción fuera la economía doméstica. En la sociedad moderna hemos ido mu-

cho más allá. Hemos introducido las empresas, que son los intermediarios entre los individuos, como suministradores de servicios y como compradores de bienes. Del mismo modo, la especialización por funciones y la división del trabajo no podrían ir muy allá si tuviéramos que seguir basándonos en el trueque de un producto por otro. Por eso se ha introducido el dinero, como medio para facilitar el intercambio, y para poder separar en dos partes los actos de compra y de venta.

A pesar de la importante función de la empresa y del dinero en nuestra economía real, y a pesar de los numerosos y complejos problemas que ocasionan, la característica central de la técnica de mercado (el conseguir la coordinación) aparece ya claramente en la economía de simple intercambio, que no contiene ni empresas ni dinero. Al igual que en ese simple modelo, también en la compleja economía de empresas y cambio monetario, la cooperación es exclusivamente individual y voluntaria *con tal que*: (a) las empresas sean privadas, para que las partes contratantes últimas sean individuos, y (b) que los individuos sean efectivamente libres de participar o no participar en cada intercambio concreto, para que cada transacción sea completamente voluntaria.

Es mucho más fácil presentar estas condiciones en términos generales que especificarlas en detalle, o especificar con exactitud las formas institucionales que mejor conducen a su mantenimiento. En realidad, una gran parte de la literatura económica técnica se ocupa precisamente de estas cuestiones. El requisito básico es el mantenimiento de la ley y el orden, para impedir que un individuo use la fuerza física sobre otro individuo, y para hacer cumplir las obligaciones contraídas voluntariamente, dando sentido de esta manera a la palabra "privado". Aparte de esto, los problemas más difíciles son quizás los que surgen con el monopolio (que coharta la libertad efectiva, al negar al individuo toda alternativa a un intercambio concreto), y con los "efectos de vecindad" (los efectos sobre terceras partes y por los que no se puede ni cobrarles

ni recompensarles). En el próximo capítulo discutiremos detalladamente estos problemas.

Mientras se mantenga la libertad efectiva de intercambio, la característica central de la actividad económica con la organización de mercado, es que impide que (en la mayoría de las actividades) las personas interfieran unas con otras. El consumidor está protegido contra la fuerza de uno de los vendedores, por el hecho de que hay otros vendedores con los que se puede tratar. El vendedor está protegido contra la fuerza de un consumidor, porque hay otros consumidores a los que se puede vender. El empleado está protegido contra la fuerza del patrón, porque puede trabajar para otros patrones. Etcétera. Y el mercado hace esta labor sin necesidad de tener una autoridad centralizada.

En realidad, la causa principal de las objeciones a la economía libre es precisamente el hecho de que realiza tan bien sus funciones. Da a la gente lo que realmente quiere, y no lo que un grupo determinado piensa que debiera querer. En el fondo de casi todas las objeciones contra el mercado libre hay una falta de fe en la libertad misma.

Claro que la existencia de un mercado libre no elimina la necesidad de tener un gobierno. Al contrario, el gobierno es necesario tanto en su función de foro para determinar "las reglas del juego", como en su función de árbitro para interpretar y hacer cumplir las reglas establecidas. Lo que hace el mercado es reducir muchísimo el número de cuestiones que hay que decidir por medios políticos y, por tanto, minimizar la medida en que el gobierno necesita participar directamente en el juego. La característica más señalada de la acción tomada por canales políticos es que tiende a requerir o imponer una conformidad sustancial. Por otra parte, la gran ventaja del mercado es que permite una amplia diversidad. Es, en términos políticos, un sistema de representación proporcional. Todo hombre puede (por así decirlo) votar por el color de corbata que le guste, y obtenerla; no tiene que ver qué color le gusta a la mayoría y someterse a ella, si es que él está en la minoría.

A este aspecto del mercado es al que nos referimos cuando decimos que el mercado trae la libertad económica. Pero esta característica tiene implicaciones que van más allá de las puramente económicas. La libertad política significa que ningún hombre ejerce la fuerza sobre el resto de los hombres. La principal amenaza contra la libertad es el poder de usar la fuerza, ya sea por parte de un monarca, un dictador, una oligarquía o una mayoría momentánea. La defensa de la libertad requiere la eliminación, en la medida de lo posible, de esas concentraciones de poder, y la dispersión y distribución del poder que sea imposible eliminar (un sistema de contención y equilibrio). Al hacer que la autoridad política pierda el control de la actividad económica, el mercado elimina esta fuente de poder coercitivo. Hace que la fuerza económica actúe de contención del poder político, y no de refuerzo.

Al poder económico se le puede dispersar ampliamente. No hay ninguna ley de conservación que diga que el crecimiento de los nuevos centros de potencia económica tenga que realizarse a expensas de los centros ya existentes. Por otra parte, el poder político es más difícil de descentralizar. Puede haber numerosos gobiernos pequeños e independientes. Pero es mucho más difícil mantener numerosos centros pequeños de poder político equipotentes, dentro de un gran gobierno, que mantener numerosos centros de potencia económica dentro de una gran economía. En una gran economía puede haber muchos millonarios. Pero ¿puede haber más de un líder destacado, una persona en quien se centren las energías y entusiasmos de su país? Si el gobierno central aumenta su poder, será probablemente a expensas de los gobiernos locales. Parece como si hubiera una cantidad total constante de poder político a repartir. Por tanto, si el poder económico se une al poder político, la concentración parece casi inevitable. En cambio, si mantenemos el poder económico en otras manos, separadas del poder político, puede servir para contener y contrarrestar el poder político.

La mejor forma de demostrar la fuerza de este razonamiento

to abstracto es quizá con un ejemplo. Vamos a considerar, primero, un ejemplo hipotético que nos ayude a ver los principios básicos, y después, algunos ejemplos reales, de experiencias recientes, que nos ilustren la forma en que funciona el mercado para preservar la libertad política.

Un aspecto de una sociedad libre es ciertamente la libertad del individuo a defender y hacer abierta propaganda por un cambio radical en la estructura de la sociedad, siempre que su campaña se limite a la persuasión y no incluya la fuerza u otras formas coercitivas. Una de las señales de la libertad política de una sociedad capitalista es que un individuo puede abrogar abiertamente por el socialismo. Igualmente, la libertad política en una sociedad socialista exigiría que los individuos tuvieran la libertad de abrogar por la introducción del capitalismo. ¿Cómo podría preservarse la libertad de defender el capitalismo en una sociedad socialista?

Para que los hombres defiendan algo, lo primero es que puedan ganarse la vida. Eso, en sí, ya presenta un problema en la sociedad socialista, ya que todos los empleos están bajo el control directo de las autoridades políticas. Para que un gobierno socialista permitiera a sus empleados defender políticas directamente contrarias a la doctrina oficial tendría que ocurrir un acto de abnegación (la dificultad de tal acto queda ilustrada por la experiencia de los Estados Unidos después de la segunda guerra mundial con el problema de la "seguridad" entre los empleados federales).

Pero supongamos que se pudiera conseguir este acto de abnegación. Para que la defensa del capitalismo tenga algún significado, sus proponentes deben poder financiar su causa (para celebrar reuniones públicas, editar folletos, adquirir espacios publicitarios en la radio, publicar periódicos y revistas, etc.). ¿Cómo podrían obtener los fondos? En la sociedad socialista puede que haya individuos con grandes ingresos, quizás incluso con grandes sumas de capital en forma de obligaciones públicas y similares, pero tendrían que ser altos funcionarios públicos. Se puede concebir a un bajo funcionario

socialista que mantenga su empleo a pesar de defender abiertamente el capitalismo. Lo que es imposible imaginarse es a un socialista de la plana mayor financiando esas actividades "subversivas".

La única forma de financiación sería el obtener pequeñas cantidades de grandes números de pequeños funcionarios. Pero ésta no es respuesta. Para obtener estos recursos habría que persuadir a mucha gente, y el problema está en cómo iniciar y financiar una campaña para conseguirlo. En las sociedades capitalistas, los movimientos radicales no se han financiado nunca de esta manera. Normalmente los han financiado unos cuantos individuos adinerados, que han sido persuadidos (como Frederick Vanderbilt Field, o Anita McCormick Blaine, o Corliss Lamont, por dar unos cuantos nombres que se han hecho notorios recientemente, o como Friedrich Engels, yendo a los menos recientes). Casi nadie nota esta función que desempeña la desigualdad de la riqueza, en la preservación de la libertad política (la función de patrocinador).

En la sociedad capitalista, lo único que hace falta es convencer a unas cuantas personas adineradas para que den fondos para lanzar una idea, por extraña que sea, y siempre hay personas así (muchos focos independientes de financiación). En realidad, ni siquiera hace falta convencerles, a la gente o a las instituciones financieras con fondos disponibles, de la solidez de las ideas a propagar. De lo único que hay que convencerles es de que la propagación de estas ideas puede finanziarse con éxito; de que el periódico o revista o libro o cualquier otro proyecto va a dejar un beneficio. Por ejemplo, el editor competitivo no puede permitirse el lujo de editar solamente los escritos con los que él personalmente esté de acuerdo; él se debe guiar por la posibilidad de que el mercado sea lo suficientemente grande para dar a su inversión un beneficio satisfactorio.

De esta forma, el mercado rompe el círculo vicioso y, finalmente, posibilita la financiación de tales proyectos con pequeñas cantidades procedentes de mucha gente, sin tener que

persuadirles de antemano. En una sociedad socialista no existen estas posibilidades; solamente existe el Estado todopoderoso.

Mediante un esfuerzo de la imaginación, supongamos que un gobierno socialista se dé cuenta de este problema y que esté compuesto de gente ansiosa de preservar la libertad. ¿Podría encontrar los fondos necesarios? Quizá, pero es difícil ver cómo. Podría establecer una oficina para dar subsidios a la propaganda subversiva. ¿Pero cómo iban a decidir a quién apoyar? Si diera fondos a todos los que se los pidieran, se encontrarían sin dinero en seguida, ya que el socialismo no puede derogar la ley económica elemental de que un precio suficientemente alto producirá una oferta grande. Si hacemos que la defensa de las causas radicales sea suficientemente remunerativa, la oferta de defensores será ilimitada.

Además, la libertad de advocar causas impopulares no requiere que tal defensa se pueda realizar sin coste alguno. Al contrario, ninguna sociedad podría ser estable si la defensa del cambio radical no costara nada, y mucho menos si estuviera subvencionada. Es totalmente apropiado el que el hombre haga sacrificios por advocar causas en las que cree profundamente. En realidad, lo importante es preservar la libertad solamente para la gente que esté dispuesta a practicar cierto auto-control, porque de otra manera la libertad se hace licenciosa e irresponsable. Lo esencial es que el coste de abogar por causas impopulares sea tolerable y no prohibitivo.

Pero no hemos terminado todavía. En una sociedad de mercado libre, basta con tener los fondos. A los que suministran el papel lo mismo les da venderlo al *Daily Worker* que al *Wall Street Journal*. En una sociedad socialista no bastaría con tener los fondos. El hipotético defensor del capitalismo tendría que persuadir a la fábrica de papel del gobierno para que se lo vendiera, a la imprenta del gobierno para que le imprimiera los folletos, al correo del gobierno para que los distribuyera entre la gente, a un organismo oficial para que le alquilara una sala en la que hablar, etc.

Quizá haya una forma de vencer estas dificultades y preservar la libertad en una sociedad socialista. No podemos decir que sea totalmente imposible. Lo que sí está claro es que hay dificultades auténticas, para establecer instituciones que preserven eficazmente la posibilidad de disentir. Que yo sepa, nadie de entre los que están a favor del socialismo y a favor de la libertad al mismo tiempo, se ha enfrentado con esta cuestión o ha iniciado siquiera el establecimiento de formas institucionales que permitan la libertad bajo el socialismo. Como contraste, está bien claro cómo fomenta la libertad la sociedad capitalista de mercado libre.

Un buen ejemplo práctico de estos principios abstractos es la experiencia de Winston Churchill. Desde 1933 hasta el comienzo de la segunda guerra mundial, a Churchill no se le permitió hablar por la radio británica, que era naturalmente un monopolio del Estado, administrado por la "British Broadcasting Corporation". Nada menos que uno de los ciudadanos más destacados de su país, representante en el Parlamento, ex ministro, un hombre que estaba por todos los medios tratando de persuadir a sus compatriotas de que había que tomar medidas para defenderse de la amenaza de la Alemania de Hitler. Y no se le permitió hablar por la radio al pueblo británico porque la B. B. C. era un monopolio estatal y la posición de este señor se prestaba a la controversia.

Otro ejemplo sorprendente, que apareció en el número de *Time* del 26 de enero de 1959, se refiere al "Blacklist Fadout". Dice ese número de *Time*:

El rito de la concesión de los "Oscars" es el mayor esfuerzo de Hollywood para obtener dignidad, pero hace dos años la dignidad salió perjudicada. Cuando se anunció a un tal Robert Rich como el mejor guionista por *The Brave One*, no salió nadie al estrado. Robert Rich era un seudónimo que enmascaraba a uno de los 150 escritores incluidos por la industria en una lista negra, desde 1947, por sospecharse que eran comunistas o compañeros de

viale. La cosa fue especialmente embarazosa porque la Academia Cinematográfica había prohibido que ningún comunista o ningún acogido a la Quinta Enmienda constitucional se presentara a la competición de los "Oscars". La semana pasada se resolvió, tanto la regla contra los comunistas como el misterio de la identidad de Rich.

Rich resultó ser Dalton Trumbo (autor de *Johnny Got His Gun*), uno de los "Diez de Hollywood" escritores famosos que se negaron, en 1947, a prestar testimonio en las investigaciones del Congreso sobre el comunismo en la industria cinematográfica. El productor Frank King dijo, después de insistir firmemente que Robert Rich era "un joven con barba que había estado en España": "Tenemos una obligación para con nuestros accionistas: la de comprar el mejor guión que podamos. Trumbo nos trajo *The Brave One* y nosotros lo compramos..."

En la práctica, este fue el final de la lista negra de Hollywood, en forma oficial. En forma no oficial, a muchos autores prohibidos ya se les venía admitiendo desde hacía mucho. Se dice que los miembros de la lista negra escriben por lo menos un 15 por 100 de las películas actuales de Hollywood. El productor King dijo: "Hay más fantasmas en Hollywood que en Forest Lawn. \*\* Todas las compañías de esta ciudad han usado las obras de los escritores incluidos en la lista negra. Lo único que hemos hecho nosotros ha sido confirmar por primera vez lo que ya sabía todo el mundo."

Uno puede creer, como yo, que el comunismo destruiría todas nuestras libertades; uno puede oponerse a él con toda la firmeza posible, y, sin embargo, creer también, al mismo tiempo, que en una sociedad libre no se puede tolerar que a un individuo se le prohíba realizar un acuerdo mutuo con otros cuyos intereses mutuos coinciden, porque crea en el co-

\* Es decir, que fue miembro de la Brigada Lincoln, que luchó en la guerra civil española, al lado de la República. (N. del T.)

\*\* Forest Lawn es un famoso cementerio en Los Angeles. (N. del T.)

munismo o porque trate de promoverlo. Claro que la libertad también incluye la libertad de los otros a no asociarse con él bajo esas circunstancias. La lista negra de Hollywood fue un acto contra la libertad porque fue un arreglo impuesto mediante el uso de medios coercitivos para impedir acuerdos voluntarios. No dio resultado precisamente porque el mercado hizo que a la gente le resultara muy caro el mantener la lista negra. El acento comercial, el hecho de que aquellos que dirigen las empresas tiene un incentivo para ganar la mayor cantidad de dinero posible, protegió la libertad de los individuos que estaban en la lista negra, ofreciéndoles una forma alternativa de empleo, y dando a la gente un incentivo para darles empleo.

Si Hollywood y la industria cinematográfica hubieran sido empresas estatales, o si hubiera sido una cuestión de empleo en Inglaterra en la B. B. C., es difícil pensar que los "Diez de Hollywood" hubieran encontrado empleo. Del mismo modo, es difícil pensar que bajo esas circunstancias hubieran podido encontrar empleo los defensores decididos del individualismo y de la empresa privada (o incluso los defensores de cualquier punto de vista que no sea el "statu quo").

La experiencia del McCartismo nos presentó otro ejemplo de la función del mercado en la preservación de la libertad política. Aparte del contenido de las cuestiones de que se trataba, y del fundamento de las acusaciones que se hacían, ¿qué protección tenían los individuos, especialmente los empleados del gobierno, contra acusaciones e investigaciones irresponsables en cuestiones que sus conciencias no les permitían revelar? El apelar a la Quinta Enmienda constitucional habría sido un gesto vacío que además les privaba de poder emplearse en el gobierno.

Su protección fundamental era la existencia de una economía de mercado privada, en la que podían ganarse la vida. Claro que esta protección tampoco era absoluta. Muchos de los posibles empresarios privados se mostraban, con razón o sin ella, contrarios a la contratación de los penalizados. En

nuestra opinión, había menos justificación para imponer semejante carga sobre estos individuos que la que hay generalmente para las dificultades que sufren los defensores de causas impopulares. Pero lo importante es que estas cargas eran limitadas y no insuperables, como habrían sido si la única posibilidad de empleo hubiera sido con el Estado.

Interesa hacer notar que una enorme parte de esa gente (una fracción desproporcionada) fue a parar a los sectores más competitivos de la economía (la pequeña empresa, el comercio, el cultivo agrícola), donde el mercado se acerca más al mercado libre ideal. Los que compran pan nunca saben si el trigo del que está hecho fue cultivado por un comunista o un republicano, por un constitucionalista o un fascista, o incluso por un negro o por un blanco. Esto ilustra la forma en que un mercado impersonal separa las actividades económicas de las opiniones políticas y protege a los hombres contra las discriminaciones a las que se les puede someter, en sus actividades económicas, por razones que no afectan a su productividad (tanto si estas razones se relacionan con sus opiniones como con su raza).

Como nos indica este ejemplo, los grupos de nuestra sociedad a quienes más les va, en la preservación y fortalecimiento del capitalismo competitivo, son los grupos minoritarios, que son los que más veces padecen la desconfianza y la enemistad de la mayoría (es decir: los negros, los judíos, los descendientes extranjero; por mencionar solamente a los más obvios). Y sin embargo, paradójicamente, los enemigos del mercado libre (los comunistas y socialistas) han procedido de estos grupos en forma predominante. En vez de reconocer que la existencia del mercado les ha protegido de las actitudes de sus compatriotas, han atribuido equivocadamente al mercado los residuos de discriminación que todavía quedan.

## II. LA FUNCION DEL ESTADO EN UNA SOCIEDAD LIBRE

Una de las objeciones que se suelen hacer a las sociedades totalitarias es que, para ellas, el fin justifica los medios. Está claro que si se toma literalmente, esta objeción no es lógica. Si el fin no justifica los medios, ¿quién los va a justificar? Pero esta salida fácil no nos libra de la impugnación anterior; nos prueba, simplemente, que la objeción estaba bien presentada. El negar que el fin justifique los medios equivale a afirmar indirectamente que el fin en cuestión no es el fin último, que el fin último es precisamente el uso de medios apropiados. Cualquier fin, deseable o no deseable, que pueda obtenerse solamente mediante el uso de medios malos, debe ceder el paso al fin más fundamental, que es el de usar medios aceptables.

Para un liberal, los medios apropiados son la libre discusión y la cooperación voluntaria, lo cual implica que toda forma de coerción es inapropiada. El ideal es que entre los individuos responsables haya unanimidad, conseguida a base de discusión libre y completa. Esto no es más que otra forma de expresar la meta de la libertad, presentada en el capítulo anterior.

Desde este punto de vista, la función del mercado, como

ya hemos explicado, es que permite la unanimidad sin conformidad; que es un sistema de representación proporcional efectiva. Por otra parte, lo característico de la acción mediante canales expresamente políticos, es que tiende a exigir o a imponer una conformidad sustancial.

Las cuestiones normales hay que decidirlas con "sí" o "no"; a lo más, puede que haya un número de alternativas muy limitado. Ni siquiera el uso de la representación proporcional en su forma expresamente política altera esta conclusión. El número de grupos separados que pueden estar realmente representados es muy limitado, enormemente limitado si lo comparamos con la representación proporcional del mercado. Lo que es más, el hecho de que el resultado final tenga que ser generalmente una ley aplicable a todos los grupos, y no un acto legislativo separado para cada parte representada, quiere decir que la representación proporcional, en su versión política, lejos de permitir la unanimidad sin conformidad, tiende hacia la ineficacia y la fragmentación. Por tanto, su funcionamiento destruye todo consenso sobre el que pueda basarse la unanimidad con conformidad.

En algunas cuestiones resulta obvio que la representación proporcional efectiva es imposible. Yo no puedo conseguir la cantidad de defensa nacional que yo quiero, y otra cantidad diferente para usted. Sobre estas materias indivisibles podemos argüir, discutir y votar. Pero una vez que se haya decidido tenemos que conformarnos. Precisamente la existencia de estas cuestiones indivisibles (la protección del individuo y la nación contra la coerción, son claramente las cuestiones más fundamentales), es lo que impide que haya una dependencia exclusiva en la acción individual mediante el mercado. Si hemos de usar algunos de nuestros recursos en estas cuestiones indivisibles, tenemos que usar canales políticos para reconciliar las diferencias.

El uso de los canales políticos, pese a ser inevitable, tiende a dificultar la cohesión social, que es esencial para una sociedad estable. Esta dificultad es mínima, cuando sólo se necesita

alcanzar un acuerdo de acción conjunta en un número limitado de cuestiones en las que, en todo caso, la gente ya tenía opiniones semejantes. Toda ampliación del número de cuestiones para las que se necesita un acuerdo explícito, recarga aún más los delicados hilos que mantienen unida a la sociedad. Si llega a tocar una cuestión en la que haya profundas diferencias entre unos individuos y otros, puede llegar a romper el orden de la sociedad. Las diferencias fundamentales en cuanto a valores básicos no pueden resolverse en las urnas nunca o casi nunca; en última instancia, sólo pueden decidirse, aunque no resolverse, mediante un conflicto. Las guerras religiosas y civiles de la historia son sangriento testimonio de esta afirmación.

El amplio uso del mercado reduce la sobrecarga que sufre el entramado social, ya que en todas las actividades que abarca hace innecesaria la conformidad. Cuanto más amplio sea el número de actividades cubiertas por el mercado, menor será el número de cuestiones en las que se requieren decisiones expresamente políticas y, por tanto, en las que es necesario alcanzar un acuerdo. A su vez, cuanto menor sea el número de cuestiones en las que se necesita un acuerdo, mayor será la posibilidad de alcanzar un acuerdo al mismo tiempo que se mantiene libre la sociedad.

Claro que la unanimidad es un ideal. En la práctica no podemos permitirnos ni el tiempo ni el esfuerzo que haría falta para conseguir unanimidad en todas las cuestiones. A la fuerza, tenemos que conformarnos con menos. Así es que tenemos que aceptar como solución la decisión de la mayoría, adoptada de una forma o de otra. El adoptar las decisiones de la mayoría es una solución práctica y no un principio básico. Esto se ve claramente en el hecho de que nuestro deseo de recurrir a la regla de la mayoría, y el tamaño de la mayoría exigida, dependen de la seriedad de la cuestión de que se trate. Si la cuestión tiene poca importancia y a la minoría no le importa mucho el ser derrotada, bastará la simple superioridad de un voto. Por otra parte, si a la minoría le importa mucho la for-

ma en que se resuelva la cuestión, no bastará con una simple mayoría de votos. Muy pocos de entre nosotros estaríamos de acuerdo en que cuestiones como la libertad de palabra, por ejemplo, se decidieran a base de una simple mayoría. Nuestra estructura legal está llena de distinciones, entre las clases de cuestiones que requieren diferentes clases de mayorías. Un ejemplo extremo son las cuestiones incluidas en la Constitución. Estos son unos principios tan importantes que no queremos hacer la más mínima concesión por ningún motivo. Al aceptarlos inicialmente se consiguió un consenso esencial, y exigimos que para cambiarlos haya el mismo consenso.

La ordenanza de refrenarnos de usar la regla de la mayoría en ciertos tipos de cuestiones incluidas en nuestra Constitución, y en otras constituciones escritas o no escritas, y los apartados específicos en los que se prohíbe la imposición de la fuerza sobre los individuos, hay que considerarlos como conclusiones alcanzadas tras libre discusión, y reflejan una unanimidad esencial en cuanto a los medios.

Ahora voy a considerar más específicamente, aunque todavía en términos generales, los campos en los que el mercado no puede resolver los problemas, o puede hacerlo sólo a un costo tan elevado que es preferible usar los canales políticos.

### *El Estado, como hacedor de reglas y como árbitro*

Es importante que distinguimos las actividades diarias de la gente, del marco legal y de costumbres generales dentro del cual se desarrollan. Las actividades diarias son como las acciones de los participantes en un partido, cuando lo están jugando; y el marco es como las reglas del juego. Igual que en un partido hace falta que los jugadores acepten tanto las reglas como al árbitro que las impone, de la misma forma en una buena sociedad hace falta que sus miembros estén de acuerdo en las condiciones generales que van a regir las relaciones entre ellos, en los medios para juzgar las diferentes

interpretaciones de estas condiciones y en algún instrumento para imponer el cumplimiento de las reglas generales aceptadas. En la sociedad, lo mismo que en los deportes, la mayoría de las condiciones generales son el resultado no intencionado de la costumbre, aceptado sin pensarla. Como mucho, consideramos en forma explícita algunas modificaciones pequeñas, aunque el efecto acumulativo de una serie de modificaciones pequeñas puede ser una alteración drástica en el carácter del deporte o de la sociedad. Tanto en los deportes como en la sociedad, no puede prevalecer ningún conjunto de reglas a menos que las cumplan la mayoría de los participantes casi todo el tiempo, sin necesidad de sanciones externas; es decir, a menos que haya un consentimiento social básico. Pero no podemos fiarnos solamente de este consentimiento o de la costumbre para interpretar y para hacer cumplir las reglas; necesitamos un árbitro. Así es que las funciones básicas del Estado en sociedad libre son: ofrecer un medio por el que se puedan modificar las reglas, mediar en las diferencias que surjan entre nosotros en cuanto al significado de las reglas e imponer el cumplimiento de las reglas sobre aquellos que decidieran romperlas.

La necesidad de tener un Estado que cumpla estas funciones surge debido a que la libertad absoluta es imposible. Por muy atractiva que sea la anarquía, como filosofía, no es factible en un mundo de hombres imperfectos. Las libertades de distintos hombres pueden estar en conflicto, y cuando así ocurra, hay que limitar la libertad de un hombre para preservar la del otro. Un magistrado del Tribunal Supremo lo expresó una vez diciendo: "Mi libertad de mover el puño tiene que estar limitada por la proximidad de tu barbilla."

Para decidir qué actividades son apropiadas para el Estado, el principal problema es cómo resolver los conflictos que surgen entre los distintos individuos. En algunos casos la respuesta es fácil. No es muy difícil obtener una unanimidad casi absoluta sobre la proposición de que hay que sacrificar la libertad de un hombre a asesinar a su vecino, para preservar la

libertad del otro a vivir. En otros casos la respuesta es difícil. En el campo económico surge un problema importante con respecto al conflicto entre la libertad de combinarse y la libertad de competir. ¿Qué significado se le puede atribuir a "libre" como calificativo de "empresa"? En Estados Unidos, "libre" ha venido siendo interpretado en el sentido de que cualquier persona es libre de establecer una empresa, lo cual quiere decir que las empresas existentes no son libres de impedir la entrada a los competidores, excepto vendiendo un producto mejor al mismo precio o el mismo producto a un precio más bajo. Por otra parte, según la tradición europea, el sentido dado a la palabra generalmente ha sido que las empresas son libres de hacer lo que quieran, incluyendo la determinación artificial de los precios, la división de los mercados y la adopción de cualquier otra técnica para mantener alejados a los posibles competidores. El problema más difícil en este campo es quizás el que surge con respecto a las combinaciones entre los obreros, donde es muy agudo el problema entre la libertad de combinarse y la libertad de competir.

Un campo económico aún más básico y en el que la respuesta es importante, además de difícil, es la definición de los derechos de propiedad. La noción de propiedad, tal como se ha desarrollado a través de los siglos y como está recogida en nuestros códigos legales, se ha hecho parte de nosotros en tal forma que la damos ya por supuesta. Además, no reconocemos el hecho de que lo que constituye la propiedad y los derechos que confiere el título de la propiedad, son complejas creaciones sociales y no proposiciones evidentes en sí mismas. Por ejemplo, mi título de propiedad sobre un terreno y mi libertad a usar mi propiedad como a mí me plazca, ¿me permiten negarle a alguien el derecho a volar en su avión sobre mi terreno? ¿O se le da preferencia a su derecho a volar? ¿O depende de a qué altura vuela? ¿O de cuánto ruido haga? ¿Hay un intercambio voluntario, por el que él me paga por el privilegio de volar sobre mi terreno? ¿O debo de pagarle yo para que no vuela en esa zona? Simplemente con mencionar patentes, de-

rechos, "copyrights"; acciones de empresas; derechos de servicios, etc., se pone de manifiesto la función que las reglas sociales normalmente aceptadas tienen en la definición misma de la propiedad. En muchos casos también podría decirse que la existencia de una definición de la propiedad bien clara y generalmente aceptada, es mucho más importante que el contenido de la definición.

Otro campo económico que presenta problemas especialmente difíciles es el sistema monetario. Siempre se ha reconocido que el Estado es responsable del sistema monetario. Aparece expresamente en la provisión constitucional que da al Congreso el poder de "acuñar moneda, regular su valor y el de la moneda extranjera". Probablemente no hay ningún otro campo de actividad económica en el que la acción del Estado sea tan generalmente aceptada. Esta aceptación habitual y casi como sin pensarlo, de la responsabilidad del Estado, hace que sea absolutamente necesario el comprender perfectamente la base de tal responsabilidad, ya que aumenta el peligro de que el ámbito del Estado se extienda de las actividades que son apropiadas a las que no lo son, en una sociedad libre, de mantener la estructura monetaria a determinar la distribución de recursos entre los individuos. Este problema lo discutiremos con detalle en el capítulo III.

En resumen, la organización de la actividad económica mediante el intercambio voluntario, presupone que ya nos hemos encargado, a través del Estado, del mantenimiento de la ley y el orden para impedir el uso de la fuerza de un individuo sobre otro, para hacer cumplir los contratos contraídos voluntariamente, definir el significado de los derechos de propiedad, interpretar y hacer cumplir esos derechos, y mantener la estructura monetaria.

*Acción estatal justificada por el monopolio técnico y por los efectos de vecindad*

La función del Estado, que hemos analizado en la sección anterior, consiste en hacer algo que el mercado por sí solo no puede hacer: determinar, arbitrar y hacer cumplir las reglas del juego. También puede ser que queramos hacer a través del Estado otras cosas que podrían hacerse quizás a través del mercado, pero que son difíciles de hacer de esa forma debido a las condiciones técnicas o de otra índole. Todo ello se reduce a los casos en que el intercambio voluntario puro sea excesivamente caro o prácticamente imposible. Estos casos se presentan en dos categorías generales: el monopolio y otras imperfecciones de mercado semejantes y los efectos de vecindad.

El intercambio es realmente voluntario solamente cuando existen alternativas que sean casi equivalentes.<sup>1</sup> El monopolio implica la ausencia de alternativas y, por tanto, inhibe la libertad efectiva de intercambio. En la práctica, muchas veces el monopolio surge con ayuda del Estado o se basa en acuerdos conspiratorios entre individuos. Con respecto a éstos, el problema consiste o bien en que el Estado fomente el monopolio o en forzar la observación estricta de reglas tales como las que están incorporadas en nuestras leyes anti-trust. Sin embargo, el monopolio puede también surgir porque es técnicamente eficiente el tener un solo productor o empresa. Yo diría que tales casos son mucho más limitados de lo que se supone, pero surgen sin duda alguna. Un ejemplo sencillo es quizás la instalación del servicio telefónico en una comunidad. A estos casos los llamaré monopolio "técnico".

Cuando las condiciones técnicas hacen que el monopolio sea el resultado natural de las fuerzas competitivas del mercado, solamente hay tres alternativas posibles: el monopolio privado, el monopolio público o la regulación pública. Las tres son malas, pero hay que escoger entre ellas.<sup>1</sup> Henry Simons, al observar la regulación pública del monopolio en

Estados Unidos, encontró los resultados tan poco agradables que llegó a la conclusión de que el monopolio público sería un mal menor. Walter Eucken, famoso liberal alemán, al estudiar el monopolio público de los ferrocarriles en Alemania, halló unos resultados tan desagradables que llegó a la conclusión de que la regulación pública sería un mal menor. Yo, habiendo estudiado ambos, tengo que concluir, a desgana, que el monopolio privado puede ser el menor de los males.

Si la sociedad fuera estática, de tal forma que las condiciones que dan origen al monopolio técnico continuaran existiendo con toda seguridad, entonces tendría poca confianza en esta solución. Sin embargo, en una sociedad que cambie rápidamente, muchas veces cambian también las condiciones que originan el monopolio técnico, y me imagino que tanto la regulación pública como el monopolio público reaccionarán mucho menos ante esos cambios de situación, no se les podrá eliminar tan fácilmente como al monopolio privado.

Los ferrocarriles de Estados Unidos son un ejemplo excelente. En el siglo XIX era quizá inevitable tener un alto grado de monopolio en los ferrocarriles, basado en razones técnicas. Esto justificó la creación de la Comisión de Comercio Interestatal (I. C. C.). Pero la situación ha cambiado. Al surgir la carretera y el transporte aéreo, el elemento de monopolio de los ferrocarriles se ha reducido a proporciones mínimas. Sin embargo, no hemos eliminado la I. C. C. Por el contrario, la I. C. C., que comenzó como organismo protector para que los ferrocarriles no explotaran al público, se ha convertido en un organismo para proteger a los ferrocarriles contra la competencia de los camiones y otros medios de transporte, y más recientemente incluso para proteger las compañías camioneras ya existentes contra la competencia de nuevos solicitantes. Del mismo modo, en Inglaterra, cuando se nacionalizaron los ferrocarriles, al principio se incluyeron también los camiones en el monopolio estatal. Si en los Estados Unidos los ferrocarriles no hubieran estado sometidos nunca a regulaciones, es casi seguro que hoy día todo el transporte, incluyendo los

ferrocarriles, sería una industria altamente competitiva en la que quedarían muy pocos o ningún elemento monopolístico.

Sin embargo, la elección entre los males del monopolio privado, el monopolio público o la regulación pública, no puede hacerse de una vez para siempre independientemente de las circunstancias de los hechos. Si el monopolio técnico lo es de un servicio o artículo que se considera esencial, y si su poder monopolístico es considerable, puede ser que incluso los efectos a corto plazo de un monopolio privado sin regular, fueran intolerables, y que o bien la regulación pública o la propiedad pública fueran lo más conveniente.

El monopolio técnico puede justificar, a veces, un monopolio público "de facto". Pero no puede justificar, de por sí, un monopolio público conseguido mediante una ley que prohíbe que nadie pueda competir. Por ejemplo, no se puede justificar de ninguna forma nuestro actual monopolio público de Correos. Puede aducirse que el transporte del correo es un monopolio técnico, y que el monopolio estatal es el menor de los males. Según esto, podría quizás justificarse el correo a cargo del Estado, pero no la ley actual, según la cual no se le permite a nadie más transportar el correo. Si es verdad que la distribución del correo es un monopolio técnico, entonces nadie podrá tener éxito en competencia con el Estado. Si no es verdad, entonces no hay razón alguna para que el Estado se dedique a esa actividad. La única forma de averiguarlo es el dar entrada libre a los competidores.

La razón histórica por la que tenemos un monopolio de correos es que el "Pony Express" realizaba tan bien la tarea de transportar el correo a través del continente, que cuando el Estado introdujo el servicio transcontinental, no podía competir y perdía dinero. El resultado fue una ley por la que se prohibía que nadie pudiera transportar el correo. Por eso la "Adams Express Company" hoy día es una sociedad de inversiones y no una compañía explotando un negocio. Yo me atrevo a opinar que si se dejara libre la entrada en el nego-

cio de transportar correo habría un gran número de firmas que se dedicarían a eso y esta arcaica industria se revolucionaría en poco tiempo.

Una segunda categoría general de casos es que el intercambio estrictamente voluntario es imposible; aparece cuando las acciones de los individuos tienen efectos sobre otros individuos, efectos que no se les puede compensar, y que no es posible modificar. Este es el problema de los "efectos de vecindad". Un ejemplo claro es el de la contaminación de un arroyo. El que contamina un arroyo lo que hace en realidad es obligar a los demás a tener agua mala en vez de agua buena. Estos otros puede que estén dispuestos a realizar ese cambio a un cierto precio. Pero no les es posible, actuando individualmente, evitar ese cambio o imponer una compensación apropiada.

Otro ejemplo menos obvio es el de la financiación de las carreteras. En este caso sería posible, técnicamente, el identificar y, por tanto, cobrar a los individuos que usen las carreteras, en cuyo caso sería posible que las explotara un particular. Sin embargo, en las carreteras ordinarias con muchos puntos de entrada y salida, el costo de la operación de cobro sería extremadamente elevado si hubiera que cobrar a cada individuo que use la carretera, ya que habría que establecer casetas de peaje, o alguna forma equivalente, en todas las entradas. El impuesto de gasolina es una forma mucho más barata de cobrar a los individuos, y guarda cierta proporción con el uso que hacen de las carreteras. Sin embargo, con ese método no se puede identificar exactamente el pago con el uso concreto. Por tanto, no sería factible el establecer una empresa particular que ofreciera el servicio y recogiera los derechos de peaje, a no ser que se estableciera un enorme monopolio privado.

Esas consideraciones no se aplican a las autopistas de largas distancias con alta densidad de tráfico, y a las que sólo se puede entrar por un número limitado de puntos, en los que están situadas las estaciones de peaje. En este caso, el

costo de la operación de cobro es reducido y además el automovilista tiene otras varias carreteras alternativas casi siempre; así es que no hay un serio problema de monopolio. Por tanto nos parece natural que las poseyeran y explotaran empresarios particulares. De ser así, la empresa debería recibir los ingresos obtenidos con impuestos sobre la gasolina por los viajes realizados en esa carretera.

Los parques son un caso interesante porque ilustran la diferencia entre los casos en que los efectos de vecindad se pueden justificar, y en los que no se pueden justificar, y además porque casi todo el mundo considera, a primera vista, que la dirección de los parques nacionales es claramente una función legítima del Estado. Sin embargo, la realidad es que los efectos de vecindad pueden justificar un parque municipal, pero no justifican un parque nacional como el "Yellowstone National Park" o el "Grand Canyon". ¿Cuál es la diferencia fundamental entre las dos categorías? En cuanto al parque municipal, es difícilísimo identificar a los individuos que se benefician de él, y cobrarles por los beneficios obtenidos. Si hay un parque en medio de la ciudad, las casas construidas a lo largo de él se benefician del espacio abierto, y los que pasean por él también se benefician. Sería demasiado caro y demasiado difícil el mantener casillas de peaje a la entrada o imponer una tarifa anual por cada ventana que dé al parque. Por otra parte, las puertas de entrada a un parque nacional como el de Yellowstone son pocas; la mayoría de la gente que viene a ellos se queda allí bastante tiempo, y es perfectamente factible el poner casetas de peaje y cobrar derechos de admisión. Y en efecto, eso es lo que hacen ahora, aunque los derechos no cubren los costes totales. Si al público le interesa este tipo de atracción lo suficiente como para pagar la entrada, entonces la empresa privada tendría el incentivo necesario para hacer parques como esos. Y desde luego hoy día ya hay muchas empresas privadas que ofrecen servicios de esta naturaleza. No alcanzo a imaginarme ningún efecto

de vecindad o efecto de monopolio que pudiera justificar la actividad del Estado en este campo.

Otras consideraciones, semejantes a las que he tratado bajo el título de efectos de vecindad, se han usado para justificar casi cualquier tipo imaginable de intervención. Sin embargo, en muchos casos esta justificación es una alegación rebuscada, y no una aplicación legítima del concepto de efectos de vecindad. Los efectos de vecindad tienen un doble filo. Pueden constituir una razón para limitar las actividades del Estado, o para extenderlas. Los efectos de vecindad impiden el intercambio voluntario porque es difícil identificar los efectos sobre terceras partes y medir su magnitud; pero esta dificultad aparece también en la actividad estatal. Es difícil saber cuándo los efectos de vecindad son lo suficientemente grandes como para justificar un gasto especial con el propósito de eliminarlos, y más difícil aún el distribuir ese gasto en forma apropiada. Por tanto, cuando el Estado inicia actividades para evitar ciertos efectos de vecindad, introducirá en parte otros efectos de vecindad al no cobrar o no compensar adecuadamente a los individuos. Solamente los hechos de cada caso concreto, y aun así en forma aproximada, podrán servir para juzgar cuáles son más serios: los efectos de vecindad originales o los nuevos. Es más, el uso en sí del Estado como medio de evitar los efectos de vecindad tiene un efecto de vecindad importante y que no tiene relación ninguna con la circunstancia que requirió intervención estatal. Todo acto de intervención estatal limita directamente el ámbito de libertad individual y amenaza indirectamente la preservación de la libertad por las razones indicadas en el primer capítulo.

| Nuestros principios no nos proporcionan una línea clara y decisiva, en cuanto a la medida en que es apropiado usar el Estado para conseguir en forma conjunta lo que nos sería difícil o imposible conseguir separadamente por el simple medio del intercambio voluntario. En cada caso concreto de propuesta intervención tenemos que elaborar una lista de ventajas y desventajas. Nuestros principios nos dicen las cosas que

tenemos que poner en un lado y las que tenemos que poner en el otro, y nos proporcionan también una base para determinar el grado de importancia que debemos conceder a los diferentes artículos. Especialmente debemos incluir siempre en el pasivo de toda intervención propuesta por el Estado los efectos de vecindad que amenazan la libertad, y debemos dar un peso considerable a ese efecto. El peso que debamos darle, así como el que debamos dar a otros aspectos, depende de las circunstancias. Por ejemplo, si la intervención estatal ya existente es reducida, daremos menos importancia a los efectos negativos de una nueva intervención. Por este importante motivo es por lo que muchos de los primitivos liberales, como Henry Simons, que escribían en una época en que el Estado tenía actividades muy limitadas, comparado con lo que ocurre hoy día, se mostraban propicios a que el Estado se ocupara de cuestiones que los liberales actuales no aceptan, debido a que el Estado ha crecido ya excesivamente.<sup>1</sup>

### *Acción estatal con fundamento paternalista*

La libertad es un objetivo que se puede alcanzar solamente entre individuos responsables. No creemos en la libertad para locos ni para niños. La necesidad de trazar una línea divisoria entre los individuos responsables y los otros es ineludible, y sin embargo eso significa que hay una ambigüedad esencial en nuestro objetivo último de libertad. El paternalismo para con aquellos que califiquemos de irresponsables es inevitable.

Quizá el caso más claro sea el de los locos. No estamos dispuestos ni a darles la libertad ni a fusilarlos. Sería muy bonito que pudiéramos aceptar ofertas voluntarias de individuos para alojar y cuidar a los locos. Pero creo que no puede eliminarse la posibilidad de que dicha actividad caritativa fuera insuficiente, aunque no sea nada más que por el efecto de vecindad implícito en el hecho de que yo me beneficio

cuando otro individuo contribuye al cuidado de un loco. Por esa razón puede que estemos dispuestos a que se encargue de ellos el Estado.

Los niños nos presentan un caso más difícil. La unidad última funcional en la sociedad no es el individuo, sino la familia. Y sin embargo, la aceptación de la familia como unidad se debe en parte a razones prácticas y no de principio. Nuestra creencia es que los padres son generalmente los que están mejor capacitados para proteger a sus hijos y para convertirles en individuos responsables para los que la libertad les sirva de algo. Pero no creemos, en cambio, en la libertad de los padres para hacer lo que quieran con otras personas. Los niños son individuos responsables en embrión, y un creyente en la libertad ha de creer en la necesidad de proteger sus derechos.

Expresándolo en otra forma, que puede parecer un poco fuerte, los niños son al mismo tiempo bienes de consumo y miembros responsables de la sociedad en potencia. La libertad de los individuos para usar sus recursos económicos como quieran incluye la de usarlos para tener niños (para comprar, por así decirlo, los servicios de niños como forma especial de consumo). Pero una vez que se ha realizado esta elección, los niños tienen un valor en sí y de por sí y tienen una libertad propia que no es simplemente una extensión de la libertad de los padres.

En muchos sentidos, el fundamento paternalista de la actividad estatal es el que más le preocupa al liberal, pues implica la aceptación de un principio (que unos cuantos decidan por todos) que a él le parece objetable en casi todas sus aplicaciones, y que además es la marca característica de sus principales oponentes intelectuales, los defensores del colectivismo en alguna de sus diversas formas, ya sea comunismo, socialismo o estado del bienestar. Sin embargo, de nada sirve fingir que los problemas son más fáciles de lo que son en realidad. No se puede evitar la necesidad de un cierto grado de paternalismo. Como decía Dicey en 1964 sobre una ley de

protección de los defectuosos mentales, "La Ley de Defectos Mentales es el primer paso en una dirección en la que ningún hombre cuerdo podría negarse a ir, pero que, llevada demasiado lejos, ha de poner a los hombres de Estado en una situación difícil de resolver, sin inmiscuirse seriamente en la libertad individual"<sup>1</sup>. No existe una fórmula que nos diga dónde debemos pararnos. Tenemos que fiarnos de nuestro juicio falible y, después de llegar a una conclusión, fiarnos de nuestra habilidad para persuadir a la gente de que nuestra conclusión es acertada, o de su habilidad para convencernos a nosotros de que modifiquemos nuestra opinión. Tenemos que dar nuestra confianza, en esta como en otras cosas, a un convenio realizado por hombres imperfectos y con prejuicios, mediante libre discusión y por medio de intentos y errores y nuevos intentos.

### *Conclusiones*

Un Estado que mantuviera el orden y la ley, definiera los derechos de propiedad, sirviera como medio por el que se pudieran modificar los derechos de propiedad y otras reglas de la vida económica, hiciera cumplir los contratos, fomentara la competencia, proveyera un sistema monetario, se ocupara en actividades para contrarrestar los monopolios técnicos y los efectos de vecindad que se consideren generalmente de importancia suficiente para justificar la intervención estatal y que suplementara la caridad privada y la familia en la protección de los irresponsables (sean locos o niños), semejante gobierno estaría realizando funciones importantes. El liberal consistente, no es anarquista.

Sin embargo también es verdad que un Estado como ese tendría funciones claramente limitadas y se abstendría de una

---

<sup>1</sup> A. V. DICEY: *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* (Segunda edición. Londres: Macmillan & Co., 1914), p. LI.

serie de actividades que hoy día realizan el gobierno federal y los estatales en Estados Unidos, y sus equivalentes en los otros países occidentales. En los capítulos siguientes trataré con detalle algunas de estas actividades. Algunas las he discutido ya antes. Pero para tener una idea del papel que un liberal concedería al Estado puede que sea útil el dar simplemente una lista, para terminar el capítulo, de algunas de las actividades que actualmente realiza el gobierno de los Estados Unidos y que, en mi opinión, no tienen justificación válida de acuerdo con los principios enumerados anteriormente:

1. Programas para mantener un precio de paridad en la agricultura.
2. Aranceles sobre las importaciones, o restricciones a las exportaciones. Entre ellas, los cupos de importación de petróleo, los cupos de azúcar, etc.
3. Control estatal de la producción, como, por ejemplo, mediante el programa agrícola o mediante el racionamiento en la producción de petróleo, que es lo que hace la "Texas Railroad Commission".
4. El control de rentas, tal como se practica todavía en Nueva York, o controles más o menos generales sobre precios y salarios, tal como los que se impusieron durante la segunda guerra mundial y poco después.
5. Salarios mínimos legales, o precios máximos, tal como el máximo legal de cero, que se les permite pagar a los bancos comerciales por depósitos a la vista, o el tipo de interés máximo que fija la ley para los depósitos de ahorros o a plazos.
6. La reglamentación detallada de industrias, tal como la reglamentación de los transportes, por medio de la Comisión de Comercio Interestatal. Este organismo estaba justificado sobre la base del monopolio técnico, cuando se introdujo inicialmente para regular los ferrocarriles; pero hoy día no tiene justificación alguna en ninguno de los medios de transporte. Otro ejemplo es la reglamentación en detalle de la banca.
7. Un ejemplo semejante, pero que merece mención es-

pecial por la censura que realiza implícitamente y la violación de la libertad de palabra, es el control que la Comisión Federal de Comunicaciones ejerce sobre la radio y televisión.

8. Los programas actuales de seguros sociales, especialmente los programas de vejez y retiro, que obligan a la gente:

a) gastar una fracción concreta de sus ingresos para comprar las primas de retiro;

b) pagar las primas a una empresa pública.

9. Cláusulas existentes en varias ciudades y Estados, por las que se exige una licencia a determinadas empresas, ocupaciones o profesiones, cuando esta licencia es más que un recibo por el correspondiente impuesto que tiene que pagar todo el que quiera ejercer dicha actividad.

10. Las llamadas "viviendas públicas", y toda la serie de subsidios encaminados a fomentar la construcción residencial, tales como la F. H. A. (Administración Federal de Viviendas) y la garantía de hipoteca otorgada por la Administración de Veteranos, y otras más.

11. Los parques nacionales, como indicábamos más arriba.

12. La prohibición legal de transportar el correo con finalidad de lucro.

13. Carreteras de pago, de propiedad y explotación pública, como hemos dicho anteriormente.

Esta lista no es exhaustiva ni mucho menos.

### III. EL CONTROL MONETARIO

"Pleño empleo" y "crecimiento económico" se han convertido en las últimas décadas en las principales excusas para ensanchar los límites de la intervención estatal en asuntos económicos. Se ha dicho que una economía de libre empresa privada es inestable por esencia, que si la abandonamos a sí misma producirá ciclos recurrentes de auge y depresión. Por tanto, tiene que intervenir el Estado para que todo ande en orden. Estos argumentos tuvieron fuerza especialmente durante la depresión de la década de 1930, y fueron uno de los elementos principales que dieron impulso al "New Deal" en este país y a extensiones comparables de intervención estatal en otros. Ultimamente, el "crecimiento económico" se ha convertido en la consigna más popular. Se aduce ahora que los gobiernos tienen que ocuparse de que la economía se expanda para poder hacer frente a la guerra fría y para demostrar a los países no ligados con un sistema o con el otro que la democracia puede crecer más rápidamente que un estado comunista.

Estos argumentos son equívocos. La realidad es que la Gran Depresión, como muchos otros períodos, con un paro grave, se produjo por los errores del gobierno y no por una inestabilidad inherente a la economía privada. Un organismo

estatal (el Sistema de Reserva Federal) había recibido la responsabilidad de la política monetaria. En 1930 y 1931, este organismo ejerció su responsabilidad en forma tan inepta que convirtió en una catástrofe lo que de otra forma habría sido una contracción moderada (véase discusión más adelante, páginas 64 ss.). Igualmente hoy día las medidas estatales constituyen el principal obstáculo al crecimiento económico de los Estados Unidos. Los aranceles y otras restricciones al comercio internacional, la alta presión fiscal y una estructura fiscal compleja y no equitativa, comisiones reguladoras, determinación oficial de ciertos precios y salarios y toda una serie de medidas que dan a los individuos un incentivo para usar mal los recursos y desfigurar la inversión de ahorros nuevos. Lo que necesitamos urgentemente, tanto para la estabilidad económica como para el crecimiento, es una reducción de la intervención estatal y no un aumento.

Dicha reducción dejaría, sin embargo, una función importante para el Estado en estas zonas de actuación. Es de desear que el Estado se ocupe de darnos una estructura monetaria estable dentro de la economía libre (esto es parte de la función de crear una estructura legal estable). También es de desear que el Estado nos dé una estructura general legal y económica para que los individuos puedan producir el crecimiento de la economía, si eso está de acuerdo con su escala de valores.

Las áreas principales de política pública que tienen relación con la estabilidad económica son la política monetaria y la fiscal o presupuestaria. En este capítulo vamos a discutir la política monetaria nacional; en el siguiente, la organización monetaria internacional, y en el capítulo V la política fiscal o presupuestaria.

Nuestra tarea en este capítulo, y en los siguientes, consiste en trazar un camino que nos lleve por entre dos puntos de vista, ninguno de los cuales es aceptable, aunque ambos tienen sus atractivos. La Escila es la creencia de que un simple patrón-oro automático es factible y deseable y resolvería todos

los problemas de fomentar la cooperación económica entre los individuos y las naciones, en un ambiente de estabilidad. El Caribdis es la creencia de que la necesidad de adaptarse a circunstancias imprevistas requiere la asignación de amplios poderes discrecionales a un grupo de técnicos reunidos en un banco central "independiente" o en algún organismo burocrático. Tampoco ésta ha resultado ser una solución satisfactoria en el pasado, y tampoco es probable que lo sea en el futuro.

El liberal, por esencia, teme a la concentración del poder. Su objetivo es preservar el máximo grado de libertad separadamente para cada individuo, teniendo en cuenta que la libertad de un hombre no debe interferir con la de otro. Su creencia es que para conseguir ese objetivo el poder tiene que estar diseminado. Le parece sospechoso que se asignen al Estado funciones que se podrían realizar mediante el mercado, tanto porque esto significa que se va a usar coerción en vez de cooperación voluntaria en la cuestión afectada, como porque al aumentar las funciones del Estado se amenaza a la libertad en los otros sectores.

La necesidad de diseminar el poder origina un problema especialmente difícil en el campo monetario. Está casi universalmente aceptada la idea de que el gobierno debe tener cierta responsabilidad en cuestiones monetarias. También se reconoce que el control sobre el dinero puede ser un poderoso instrumento para controlar y moldear la economía. Su potencia la dramatizaba Lenin diciendo que la forma más eficaz de destruir una sociedad es destruir su moneda. Esto puede explicarse de una forma más ordinaria, si recordamos la medida en que el control del dinero ha permitido a los soberanos, desde tiempo inmemorial, recaudar del pueblo en general altos impuestos, muchas veces sin el acuerdo explícito del órgano legislativo, cuando existía. Y esto ha sido así desde los tiempos primitivos cuando los monarcas recortaban las monedas o seguían otros métodos similares, hasta las complicadas técnicas de los tiempos actuales para poner en marcha las

prensas de hacer billetes o simplemente alterar las inscripciones en los libros de contabilidad. El problema está en establecer unas instituciones que permitan al gobierno ejercer su responsabilidad respecto al dinero, limitando al mismo tiempo el poder que se le concede e impidiendo que este poder se use en alguna forma que tienda a debilitar más bien que a fortalecer la sociedad libre.

### *Un patrón-mercancía*

Históricamente, el mecanismo que ha surgido más frecuentemente en los más diversos lugares y a través del curso de los siglos, es el patrón-mercancía: es decir, el uso de alguna mercancía física como dinero. Así, por ejemplo, el oro, la plata, el bronce, el estaño, los cigarrillos, el coñac, o cualquier otro artículo. Si el dinero consistiera totalmente en un artículo físico de este tipo, no habría, en principio, ninguna necesidad de control estatal. La cantidad de dinero en una sociedad dependería del coste de producir la mercancía monetaria. Los cambios en la cantidad de dinero dependerían de cambios en las condiciones técnicas de la producción de la mercancía monetaria, y de cambios en la demanda de dinero. Ese es el ideal de los que creen en el patrón-oro automático.

En la realidad, los patrones-mercancías se han desviado mucho de ese simple modelo en el que no hace falta intervención estatal. Históricamente, el patrón-mercancía (tal como el patrón-oro o el patrón-plata) ha ido acompañado de la creación de un dinero fiduciario de una clase o de otra, que se supone puede cambiarse por la mercancía monetaria a un precio fijo. Había una considerable razón para esta creación. El defecto fundamental del patrón-mercancía, desde el punto de vista de la sociedad como conjunto, es que para aumentar el "stock" de dinero hay que utilizar recursos reales. Alguien tiene que cavar laboriosamente para sacar el oro de la tierra en África del Sur (para luego volver a enterrarlo en Fort Knox

o en otro sitio parecido). La necesidad de utilizar recursos reales para el funcionamiento de un patrón-mercancía ofrece a la gente un fuerte incentivo para hallar formas de obtener el mismo resultado sin necesidad de emplear esos recursos. Si la gente acepta trozos de papel moneda que lleven impreso: "Prometo pagar equis unidades del patrón-mercancía", estos pedazos de papel pueden realizar la misma función que los pedazos de oro o plata y se necesitan muchos menos recursos para producirlos. Esta cuestión la he discutido con más detalle en otro lugar<sup>1</sup> y me parece a mí que es la dificultad principal que se opone a la adopción de un patrón-mercancía.

Si el patrón-mercancía automático fuera factible, nos ofrecería una solución excelente al dilema del liberal: una estructura monetaria estable sin el peligro del ejercicio irresponsable de poderes monetarios. Por ejemplo, si el público, en general, respaldara un patrón-oro verdadero en el que el 100 por 100 de la moneda nacional consista literalmente en oro, si la gente estuviera imbuida en la mitología de un patrón-oro y en la creencia de que es inmoral e impropio que el Estado intervenga en su funcionamiento, entonces tendríamos una garantía efectiva contra los manejos del gobierno en la moneda y contra una acción monetaria irresponsable. Bajo ese patrón los poderes monetarios del Estado actuarían en una esfera sumamente reducida. Pero, como ya hemos dicho, ese sistema automático, históricamente, nunca ha sido factible. Ha tendido siempre a evolucionar hacia un sistema mixto con elementos fiduciarios, tales como billetes y depósitos bancarios, o billetes del Estado, además de la mercancía monetaria. Y después que se han introducido elementos fiduciarios, ha sido siempre difícil evitar el control estatal de los mismos, aun cuando inicialmente los había emitido un particular. La razón básica se debe a la dificultad de impedir la falsificación o su equivalente económico. El dinero fiduciario es un contrato para pagar en dinero-patrón. Pero ocurre que tiende a

---

<sup>1</sup> *A Program for Monetary Stability* (New York: Fordham University Press, 1959), pp. 4-8.

haber un largo intervalo entre la iniciación del contrato y su realización. Eso aumenta las dificultades para el cumplimiento del contrato, y aumenta también la tentación de emitir contratos fraudulentos. Además, una vez que se han introducido elementos fiduciarios, al Estado le resulta también casi irresistible la tentación de emitir dinero fiduciario. Por tanto, en la práctica, los patrones-mercancía han tendido a convertirse en patrones mixtos con extensa intervención estatal.

Hay que señalar que, a pesar de todo lo que se ha dicho por parte de mucha gente a favor del patrón-oro, hoy día prácticamente nadie desea volver a un verdadero patrón-oro total. Los que dicen que quieren un patrón-oro se refieren casi siempre al tipo actual de patrón o al que existía en la década de 1930: un patrón-oro dirigido por un banco central o algún otro organismo estatal que mantiene una pequeña cantidad de dinero como "respaldo" del dinero fiduciario. Algunos son incluso partidarios de la clase de patrón que existía en los años 1920 y siguientes, cuando el oro o los certificados de oro circulaban literalmente de mano en mano como medio de pago (un patrón-moneda de oro). Pero incluso estos se muestran a favor de la coexistencia junto al oro, de medios de pago fiduciarios estatales y de depósitos emitidos por bancos que mantienen solamente una fracción como reserva en oro o en dinero fiduciario. Incluso durante los llamados "grandes días" del patrón-oro en el siglo XIX, cuando el Banco de Inglaterra dirigía el patrón-oro tan hábilmente, el sistema monetario estaba muy lejos de ser un patrón-oro completamente automático. Aun entonces era un patrón dirigido, en gran parte. Y la situación es ciertamente más extrema ahora como resultado de la adopción por casi todos los países del punto de vista de que el gobierno es responsable del "pleno empleo".

Mi conclusión es que un patrón-mercancía automático no es una solución, ni factible, ni deseable, para el problema de establecer una organización monetaria en una sociedad libre. No es deseable porque implicaría un alto coste en forma de recursos utilizados para producir la mercancía monetaria. No

es factible porque no existen la mitología y las creencias necesarias para que funcione.

Esta conclusión está respaldada no solamente por la evidencia histórica general, a la que ya nos hemos referido, sino por la experiencia concreta de los Estados Unidos. Estados Unidos tuvo un patrón-oro desde 1879, cuando se reanudaron los pagos en oro después de la guerra civil, hasta 1913. Aunque estuvo más cerca de ser un patrón-oro automático que ninguno de los que hemos tenido desde el final de la primera guerra mundial, le faltaba bastante para ser un patrón-oro ciento por ciento. Hubo emisiones estatales de papel moneda, y los bancos privados emitieron la mayor parte de los medios efectivos en circulación en el país, en forma de depósitos. Las operaciones de los bancos estaban reglamentadas por organismos estatales: los bancos nacionales por el Interventor de la Moneda y los bancos locales por las autoridades bancarias provinciales. El oro que existía entre la Tesorería, los bancos y los particulares directamente en forma de monedas o certificados de oro, ascendía a un 10 ó 20 por 100 de la reserva monetaria; el porcentaje exacto variaba de año a año. El 80 ó 90 por 100 restante consistía en plata, dinero fiduciario y depósitos bancarios no respaldados con oro.

Retrospectivamente, a nosotros nos parece que el sistema funcionó bastante bien. A los norteamericanos de la época es evidente que no les parecía eso. La agitación que hubo en torno a la plata en 1880, culminando en el discurso de Bryan sobre la Cruz de Oro, y que dio el tono a la elección de 1896, fue un signo de descontento. La agitación originó amplios temores de que Estados Unidos abandonara el patrón-oro, y de que, como consecuencia, el dólar perdiera valor en relación con las monedas extranjeras. Esto produjo una huida del dólar y una salida de capital que causó deflación en el país.

En crisis financieras sucesivas (1873, 1884, 1890 y 1893), se produjo una demanda general por parte de la comunidad comercial y bancaria, en pro de una reforma bancaria. El pánico de 1907, con motivo de la negativa de los bancos a

convertir depósitos a la vista en moneda, cristalizó finalmente el sentimiento de descontento con el sistema financiero, en una urgente demanda de acción gubernamental. El Congreso estableció una Comisión Monetaria Nacional, y sus recomendaciones, presentadas en 1910, pasaron a formar parte de la Ley de Reserva Federal, de 1913. Las reformas del tipo de la Ley de Reserva Federal tuvieron el respaldo de todos los sectores de la sociedad, desde las clases obreras hasta los banqueros, y de ambos partidos políticos. El presidente de la Comisión Monetaria Nacional era un republicano, Nelson W. Aldrich; el senador que más parte tuvo en la Ley de Reserva Federal fue el demócrata Carter W. Glass.

Las modificaciones que introdujo la Ley de Reserva Federal resultaron en la práctica mucho más drásticas de lo que habían pensado sus autores y defensores. En el momento en que se aprobó la Ley regía en el mundo un patrón-oro (no era un patrón-oro totalmente automático, pero se acercaba más a ese ideal que ningún otro de los que hemos tenido desde entonces). Se daba por sentado que el patrón-oro continuaría en funcionamiento y de esta manera limitaría estrechamente los poderes del Sistema de Reserva Federal. A poco de aprobarse la Ley estalló la primera guerra mundial. El patrón-oro quedó abandonado en casi todo el mundo. Al finalizar la guerra, el Sistema de Reserva ya no era un pequeño anexo del patrón-oro, destinado a asegurar la convertibilidad de una forma de dinero a las demás, y a regular y supervisar los bancos. Se había convertido en una poderosa autoridad discrecional, con poder para determinar la cantidad de dinero de los Estados Unidos y para afectar las condiciones financieras internacionales en todo el mundo.

### *Una autoridad monetaria discrecional*

El establecimiento del Sistema de Reserva Federal fue la modificación más importante de las instituciones monetarias de Estados Unidos, por lo menos desde la Ley Nacional Bancaria de la guerra civil. Quedó establecida (por primera vez

desde que expirara en 1836 la constitución del segundo Banco de Estados Unidos) una entidad oficial con la responsabilidad explícita de ocuparse de las condiciones monetarias, y, al parecer, revestida de suficiente poder para conseguir la estabilidad monetaria o, por lo menos, para impedir que hubiera una marcada inestabilidad. Por tanto, es curioso comparar la experiencia general tenida antes y después de su establecimiento (por ejemplo, desde un poco después de la guerra civil hasta 1914 y desde 1914 hasta la fecha, por coger dos períodos de igual longitud).

El segundo período fue claramente de mayor inestabilidad económica, tanto si la inestabilidad se mide por las fluctuaciones en la cantidad de dinero como en los precios, o en el producto. Esta mayor inestabilidad refleja, en parte, el efecto de dos guerras mundiales en el segundo período; eso habría sido una fuente de inestabilidad independiente-mente del sistema monetario que hubiéramos tenido. Pero aunque omitamos los años de guerra y posguerra inmediata y no consideremos nada más que, por ejemplo, los años de paz de 1920 a 1939 y de 1947 a la actualidad, el resultado es el mismo. La cantidad de dinero, los precios y el producto han sido decididamente más inestables después del establecimiento de la Reserva Federal que antes. El período de más clara inestabilidad en la producción fue, naturalmente, el período entre las dos guerras, que incluye las graves contracciones de 1920-21, 1929-33 y 1937-38. No hay ningún otro período de veinte años en la historia norteamericana que contenga tres contracciones de tal gravedad.

Naturalmente que esta simple comparación no prueba que el Sistema de Reserva Federal no haya contribuido en forma alguna a la estabilidad monetaria. Quizá los problemas con los que tuvo que enfrentarse el Sistema fueran más serios que los que se le presentaron a la estructura monetaria anterior. Quizá esos mismos problemas hubieran producido un grado de inestabilidad monetaria aún mayor bajo la organización anterior. Pero al menos esta simple compara-

ción debería de hacernos pensar un poco antes de dar por sentado, como se hace muchas veces, que un organismo con la antigüedad, el poder y la extensión del Sistema de Reserva Federal realiza una función necesaria y deseable y contribuye a la consecución de los objetivos para los que fue establecido.

Yo estoy convencido, después de haber estudiado extensamente la evidencia histórica, de que la diferencia en estabilidad económica revelada por la simple comparación anterior es en realidad atribuida a la diferencia de instituciones monetarias. Esta evidencia me ha persuadido de que por lo menos la tercera parte de la subida de precios ocurrida durante e inmediatamente después de la primera guerra mundial puede atribuirse al establecimiento del Sistema de Reserva Federal, y no hubiera ocurrido si se hubiera mantenido el sistema bancario anterior. También estoy persuadido de que las principales contracciones (1920-21, 1929-33 y 1937-38) hay que atribuirlas directamente a actos de acción u omisión de las autoridades de la Reserva, y no habrían ocurrido bajo las organizaciones monetarias y bancarias anteriores. Puede que en dichas ocasiones, o en otras similares, hubiera habido recesiones, pero no es nada probable que se hubieran convertido en contracciones importantes.

Naturalmente, no puedo presentar aquí esas pruebas<sup>2</sup>. Sin embargo, en vista de la importancia que tuvo la Gran Depresión de 1929-33 en la formación (o, mejor dicho, en la deformación) de la actitud general hacia la función del Estado en los asuntos económicos, puede que valga la pena indicar más detalladamente la clase de interpretación que nos sugiere la evidencia recogida.

La crisis de la Bolsa en octubre de 1929 (que puso fin al mercado alcista de 1928 y 1929) se considera generalmente, debido a su espectacularidad, como el comienzo y la causa

<sup>2</sup> Véase mi obra, *A Program for Monetary Stability*, y la de MILTON FRIEDMAN y ANNA J. SCHWARTZ, *A Monetary History of the United States, 1867-1960* (próxima a aparecer en edición de la Princeton University Press para el National Bureau of Economic Research).

próxima más importantes de la Gran Depresión. Ninguna de las dos cosas es cierta. El máximo de actividad comercial se alcanzó hacia mediados de 1929, unos meses antes de la crisis. Puede que el máximo llegara tan pronto debido en parte a las condiciones monetarias restrictivas impuestas por el Sistema de Reserva Federal, en un intento de detener la "especulación" (la Bolsa puede haber tenido parte, en forma indirecta, en que se produjera la contracción). No cabe duda que la crisis de la Bolsa, a su vez, tuvo algún efecto indirecto sobre la confianza en el mundo de los negocios, y sobre el deseo de gastar de los particulares. Todo ello ejerció una influencia deprimente sobre la actividad comercial. Pero estos efectos, de por sí no habrían podido producir un colapso de la actividad económica. Como mucho, habrían hecho la contracción algo más larga y algo más grave que las suaves recesiones que han marcado el crecimiento económico norteamericano a lo largo de la historia; no podrían haberla hecho la catástrofe que fue.

Durante el primer año la contracción no mostró ninguna de esas características especiales que habían de dominar su curso más adelante. El declinar económico fue más severo durante el primer año que en la mayoría de las contracciones, quizás como resultado de la crisis de la Bolsa, y de las condiciones de restricción monetaria que se habían mantenido desde mediados de 1928. Pero no mostraba ninguna característica cualitativamente diferente, ningún signo de degenerar en una gran catástrofe. A menos que usemos un ingenuo razonamiento "post hoc ergo hoc", no hay nada en la situación económica tal como estaba, por ejemplo, en septiembre u octubre de 1930, que hiciera inevitable, ni siquiera muy probable, el continuo y drástico declinar de los años siguientes. Retrospectivamente, resulta claro que el Sistema de Reserva debía ya haber actuado en forma diferente a como lo hizo; no debía haber permitido que el "stock" monetario declinara en casi un 3 por 100 desde agosto de 1929 a octubre de 1930 (un descenso mayor que el que tuvo lugar en

la duración total de las contracciones anteriores, excepto las más severas). Aunque en realidad eso fue una equivocación, fue quizá perdonable y, desde luego, no tuvo importancia crítica.

El carácter de la contracción cambió drásticamente en noviembre de 1930, cuando hubo una serie de quiebras bancarias y esto produjo una "acudida" general a los bancos; es decir, depositantes que trataban de convertir sus depósitos en moneda. Eso se hizo contagioso y se extendió de un extremo a otro del país, alcanzando un momento cumbre con la quiebra, el 11 de diciembre de 1930, del Banco de los Estados Unidos. Esta quiebra fue crítica no solamente porque era el mayor banco del país, con más de 200 millones de dólares en depósitos, sino además porque, aunque era un banco corriente de negocios, su nombre inducía a mucha gente en el país, y especialmente en el extranjero, a pensar que era en cierto modo un banco oficial.

Con anterioridad a octubre de 1930, no había habido ningún signo de crisis de liquidez, ni ninguna pérdida de confianza en los bancos. Pero a partir de ese momento hubo todo el tiempo crisis de liquidez que se repetían. Se producía una oleada de quiebras bancarias y luego se detenía durante algún tiempo, para reproducirse de nuevo a causa de alguna quiebra espectacular o de otros hechos que volvieran a ocasionar una pérdida de confianza en el sistema bancario, y una nueva serie de "acudidas" a los bancos. La importancia de estas últimas, reside en primer lugar, no en relación con las quiebras bancarias, sino en sus efectos sobre el "stock" monetario.

En un sistema bancario como el nuestro, de reserva fraccional, los bancos, naturalmente, no tienen un dólar en moneda (o su equivalente) por cada dólar en depósito. Por eso es que "depósitos" es una expresión confusa. Cuando alguien deposita un billete de un dólar en un banco, el banco probablemente aumentará sus reservas en efectivo, en quince o veinte céntimos de dólar; el resto se lo presta a otro cliente

por otra ventanilla. Puede que el prestatario, a su vez, lo redeposite en éste o en otro banco, y el proceso se repite. El resultado es que por cada dólar en efectivo en manos de los bancos tienen varios dólares de depósitos. Por tanto, el "stock" total de dinero (caja y depósitos), con una cantidad de moneda determinada, será mayor cuanto mayor sea la fracción de su dinero que el público quiera mantener en forma de depósitos. Todo intento por parte de los depositantes, de "ir a por su dinero", significará, por tanto, una disminución de la cantidad total de dinero, a menos que haya alguna forma de crear más moneda, y de que llegue a manos de los bancos. De no ser así, un banco, para poder satisfacer a sus depositantes, pondrá presión sobre los otros bancos finalizando los préstamos o vendiendo inversiones o retirando sus depósitos, y estos otros bancos, a su vez, pondrán presión sobre otros. El círculo vicioso, si se le permite continuar, crece por sí solo, ya que cuando los bancos tratan de obtener caja, bajan los precios de las obligaciones, hacen insolventes a algunos bancos, decae la confianza de los depositantes y vuelve a empezar el círculo otra vez.

Esta es, precisamente, la situación que había llevado al pánico de la banca, bajo el sistema bancario anterior a la Reserva Federal, y a un acuerdo de suspensión de la convertibilidad de depósitos en efectivo, como, por ejemplo, en 1907. La suspensión era una medida drástica, y de momento empeoró las cosas. Pero también sirvió de medida terapéutica. Cortó el círculo vicioso al detener el contagio, impidiendo que la quiebra de unos cuantos bancos ejerciera presión sobre los demás, y que produjera la quiebra de éstos también. Al cabo de unas cuantas semanas o meses, cuando se había estabilizado la situación, se levantaba la suspensión y comenzaba la recuperación sin haber sufrido una contracción monetaria.

Como ya hemos visto, una de las principales razones para establecer el Sistema de Reserva Federal fue el solucionar esta situación. Se le dio el poder de crear más moneda, si se

presentaba por parte del público una gran demanda de medios de pago en vez de depósitos, y se le daban los instrumentos para poner esos medios de pago a disposición de los bancos, con la garantía de su activo. Se esperaba que de esta forma se pudiera evitar la aparición de un pánico, que no hubiera necesidad de suspender la convertibilidad de depósitos a efectivos, y que se pudieran evitar totalmente los efectos deprimentes de las crisis monetarias.

La primera vez que se ejercieron estos poderes y, por tanto, la primera prueba de su eficacia, vino en noviembre y diciembre de 1930 como resultado de la serie de quiebras bancarias que ya hemos descrito. En esta prueba, el Sistema de Reserva falló miseramente. Hizo muy poco o nada por ofrecer liquidez al sistema bancario, considerando, al parecer, que los cierres de los bancos no requerían acción especial. Sin embargo, hay que recalcar que el fracaso del Sistema fue un fracaso de voluntad y no de poder. En esta ocasión, como en las que siguieron más adelante, el Sistema tenía poder más que suficiente para proveer a los bancos con el efectivo que pedían los depositantes. Si se hubiera hecho así, se habrían terminado los cierres de los bancos y se habría evitado la catástrofe monetaria.

La oleada de quiebras bancarias fue disminuyendo y a comienzos de 1931 ya había indicios de un retorno de confianza. El Sistema de Reserva se aprovechó de la oportunidad para reducir la cuantía de sus propios préstamos (es decir, que contrarrestó las fuerzas expansivas naturales, embarcándose en una acción ligeramente deflacionaria). Aun así hubo indicios claros de una mejora, no solamente en el sector monetario, sino también en otras actividades económicas. Las cifras correspondientes a los cuatro o cinco primeros meses de 1931, si las examinamos sin referirlas a lo que en realidad siguió, tienen la marca de pertenecer al fondo del ciclo y al comienzo de la recuperación.

Esta recuperación tentativa no duró mucho. Hubo nuevas quiebras bancarias que originaron otra serie de "acudidas",

iniciándose una nueva disminución del "stock" de dinero. De nuevo el Sistema de Reserva permaneció quieto. Encotrándose ante una liquidación sin precedentes del sistema bancario comercial, los libros de "préstamos de última instancia" muestran una *disminución* en la cantidad de crédito puesto a disposición de los bancos-miembro.

En septiembre de 1931, la Gran Bretaña abandonó el patrón-oro. Con este motivo, se retiró bastante oro de los Estados Unidos. Aunque en los dos años anteriores había estado entrando mucho oro en Estados Unidos, y la reserva de oro del país, así como la razón reserva de oro de la Reserva Federal habían alcanzado un máximo, el Sistema de Reserva reaccionó vigorosa y prontamente a la salida del oro como no lo había hecho ante los problemas internos. Lo hizo de una manera que indudablemente había de intensificar las dificultades financieras internas. Cuando llevábamos ya dos años de severa contracción económica, el Sistema elevó el tipo de descuento (el tipo de interés a que está dispuesto a prestar a los bancos-miembro) más agudamente que en ningún otro período de igual brevedad en su historia, ni antes ni después de ese momento. Esta medida detuvo la salida de oro. También produjo un aumento espectacular de quiebras bancarias y de "acudidas" a los bancos. En seis meses, de agosto de 1931 a enero de 1932, aproximadamente un 10 por 100 de los bancos en existencia suspendieron sus operaciones, y los depósitos totales en los bancos de negocios disminuyeron un 15 por 100.

En 1932 hubo un cambio temporal de política, con la compra de 1.000 millones de dólares en bonos del Estado, lo que hizo disminuir la tasa de descenso. Si se hubiera tomado esta medida en 1931, es casi seguro que habría bastado para detener la catástrofe que acabamos de describir. En 1932 era ya demasiado tarde para que esta medida fuera más que un mero paliativo, y cuando el sistema cayó en la pasividad, la mejora temporal que había producido la medida anterior vino seguida de una nueva caída, terminando en la vaca-

ción de la Banca, en 1933 (en la que todos los bancos de Estados Unidos estuvieron cerrados más de una semana). Un sistema establecido, en parte, con el propósito de impedir la suspensión temporal de la convertibilidad de depósitos en moneda (una medida que anteriormente había impedido que los bancos quebraran), primero permitió que casi la tercera parte de los bancos del país dejaran de existir, y luego aceptó una suspensión de la convertibilidad, que era más radical y severa que ninguna suspensión anterior. Sin embargo, la capacidad de autojustificación es tan grande, que el Consejo de la Reserva Federal escribía en su informe anual de 1933: "La capacidad de los Bancos de Reserva Federal para hacer frente a enormes demandas de monedas durante la crisis, demostró la eficacia del sistema de medios de pago del país bajo la Ley de Reserva Federal... Es difícil saber qué dirección habría tomado la depresión, de no haber seguido el sistema de Reserva Federal una política liberal de compras en el mercado libre."

En conjunto, desde julio de 1929 a marzo de 1933, el "stock" de dinero en Estados Unidos disminuyó en un tercio, y más de dos tercios de esa disminución ocurrieron después de abandonar Inglaterra el patrón-oro. Si no se hubiera dejado que disminuyera el "stock" de dinero, como podía y debía haber sido, la contracción habría sido más corta y mucho más suave. Aun así, puede que hubiera sido relativamente severa, según standards históricos. Pero es literalmente inconcebible que la renta monetaria pueda haber disminuido más de un 50 por 100 y los precios más de un 30 por 100 a lo largo de cuatro años, sin haber habido una disminución en el "stock" de dinero. Yo no sé de ninguna severa depresión en ningún país y en ninguna época, que no haya ido acompañada de una importante disminución en el "stock" de dinero; e igualmente, no sé de ninguna importante disminución en el "stock" de dinero que no haya ido acompañada de una severa depresión.

La Gran Depresión de Estados Unidos, lejos de ser un signo de la inestabilidad inherente al sistema de empresa privada, es un testimonio del daño que pueden causar las equivoca-

ciones de sus individuos, cuando disponen de vastos poderes sobre el sistema monetario de un país.

Puede que estas equivocaciones sean disculpables, considerando los conocimientos disponibles de aquel tiempo (aunque yo no lo creo así). Pero en realidad esto no tiene nada que ver. Todo sistema que dé tanto poder y tanta discreción a unos cuantos individuos cuyas equivocaciones (disculpables o no) pueden tener consecuencias tan graves, es un mal sistema. Es un mal sistema para los que creen en la libertad, simplemente porque da a unos cuantos individuos tales poderes, sin ningún control efectivo por parte del Estado (éste es el principal argumento político en contra de un banco central "independiente"). Pero es un mal sistema incluso para los que dan más valor a la seguridad que a la libertad. Las equivocaciones (disculpables o no) no se pueden evitar en un sistema que dispersa la responsabilidad, pero que da un gran poder a unos cuantos individuos, y en el que, por tanto, algunas de las acciones políticas de importancia dependen de ciertos accidentes de personalidad. Este es el principal argumento técnico contra un banco central "independiente". Imitando una frase de Clemenceau, el dinero es una cuestión demasiado seria para dejarla en manos de los banqueros centrales.

### *Reglas en lugar de autoridades*

Si no podemos alcanzar nuestros objetivos, ni basándonos en el funcionamiento de un patrón-oro automático, ni dando amplia discreción a autoridades independientes, ¿de qué otra forma podemos establecer un sistema monetario que sea estable y que al mismo tiempo esté libre de intervención estatal irresponsable; un sistema que ofrezca la estructura monetaria que necesita la economía de libre empresa, pero que no se le puede usar como fuente de poder para amenazar la libertad económica y política?

La única forma que se ha sugerido hasta ahora y que ofrece

cierta garantía es la de tratar de conseguir un Estado de derecho, y no de hombres, que dicte reglas para la dirección de la política monetaria. De esta forma el público, por medio de sus autoridades políticas, podría ejercer control sobre la política monetaria, y al mismo tiempo se evitaría el que la política monetaria estuviera sujeta a los caprichos de las autoridades políticas del día.

El problema de la reglamentación legislativa de la política monetaria tiene mucho en común con otra cuestión que al pronto parece totalmente diferente, a saber: el argumento en defensa de la primera enmienda a la Constitución. Siempre que alguien sugiere la conveniencia de una reglamentación legal para controlar el dinero, la respuesta estereotipada es que no tiene sentido atar las manos de la autoridad monetaria de esta forma, ya que la autoridad, si así lo desea, puede hacer por su propia voluntad lo que ese reglamento requeriría, y además tiene otras alternativas y, por tanto, "está claro", eso es lo que dicen, que puede tener una actuación mejor que la prescrita por el reglamento. Al legislativo se le aplica una versión alternativa del mismo argumento. Dicen que si el legislativo desea aprobar un reglamento, entonces también deseará legislar la política adecuada en cada caso concreto. Entonces, dicen ellos, ¿cómo es posible que la adopción de un reglamento ofrezca protección alguna contra la acción política irresponsable?

El mismo argumento podría aplicarse, con ligeros cambios en las palabras, a la primera enmienda a la Constitución y, de la misma manera, a toda la Declaración de Derechos. También podríamos decir: ¿no es absurdo que tengamos una prohibición standard contra todas las interferencias con la libertad de palabra? ¿Por qué no coger cada caso separadamente y tratarlo de acuerdo con sus propias circunstancias? Si al hablar de la política monetaria el argumento usado es que no se le deben atar las manos por adelantado a la autoridad monetaria, que hay que dejarla en libertad para que trate cada caso de acuerdo con sus circunstancias, ¿por qué no es válido el

mismo argumento cuando se trata de la libertad de palabra? Si un hombre quiere plantarse en la esquina de una calle y defender el control de la natalidad, otro el comunismo, otro el vegetarianismo, y así sucesivamente "ad infinitus", ¿por qué no pasar una ley que conceda o niegue el derecho de cada uno a difundir sus puntos de vista? O si no, ¿por qué no dar a un organismo público el poder de decidir la cuestión? Está claro que si nos ocupáramos de cada caso separadamente, la mayoría votaría casi siempre en contra de la libertad de palabra, en casi todos los casos. Si hubiera una votación para decidir si debe permitirse al señor X que divulgue propaganda sobre el control de la natalidad, la mayoría seguramente votaría que no. Y lo mismo con respecto al propagador del comunismo. Quizá el vegetariano consiguiera su permiso por escasa mayoría, pero tampoco esto sería muy seguro.

Pero ahora supongamos que todos estos casos se pusieran juntos en un grupo y que la población general votara sobre ellos globalmente; es decir, que votaran si la libertad de palabra debía concederse o negarse en todos estos casos sin distinción. Puede concebirse perfectamente, y yo diría que es muy probable que una mayoría abrumadora votara a favor de la libertad de palabra; que al tener delante al grupo como conjunto, la gente votara exactamente lo contrario de lo que habrían votado en cada caso separado. ¿Por qué? Una razón es que al individuo le preocupa mucho que le nieguen su derecho a la libertad de palabra cuando está en la minoría, pero si está en la mayoría no le preocupa tanto el negar a otra persona el derecho a la libertad de palabra. Por tanto, cuando vota por el conjunto, concede mucha más importancia a la poco frecuente negación de libertad de palabra que sufre él mismo cuando está en la minoría que a la frecuente negación de la libertad de palabra a los demás.

Otra razón, y ésta tiene más aplicación directa en el caso de la política monetaria, es que si consideramos el grupo en conjunto, se ve claro que la política adoptada tiene efectos acumulativos, y que cuando se vota separadamente sobre cada

caso hay una tendencia a no reconocer esos efectos o a no tenerlos en cuenta. Cuando se vota sobre si puede dar un discurso en la esquina el señor Pérez, no se pueden tener en cuenta los efectos favorables de una política general de libertad de palabra. No puede tenerse en cuenta el hecho de que una sociedad en la que la gente no tenga libertad para hablar en la esquina sin legislación especial, será una sociedad en la que el desarrollo de ideas nuevas, experimentación, cambio, etc., estarán dificultados de muchas maneras que todos ven claramente gracias a la suerte que tenemos de haber vivido en una sociedad que adoptó el abnegado procedimiento de no considerar separadamente cada caso de libertad de palabra.

Exactamente las mismas consideraciones se aplican en el terreno monetario. Si se examina cada caso de acuerdo a sus circunstancias, lo probable es que se tome una decisión equivocada en gran parte de los casos, porque los que toman la decisión examinan solamente una zona limitada y no tienen en cuenta las consecuencias acumulativas de la política en conjunto. Por otra parte, si se adopta una norma general para un grupo de casos como conjunto, la existencia de esa norma tiene efectos favorables sobre las actitudes, creencias y esperanzas de la gente. Este no es el caso cuando se adopta incluso la misma política en una serie de casos separados.

Si ha de adoptarse una norma legislativamente, ¿cómo ha de ser la norma? La norma que se ha sugerido con más frecuencia, por parte de la gente de persuasión generalmente liberal, es una norma sobre el nivel de precios; es decir, una orden legislativa a las autoridades monetarias para que mantengan un nivel de precios estable. Yo creo que esta clase de norma es una equivocación. Y lo es porque está expresada en términos de unos objetivos para conseguir los cuales las autoridades monetarias no tienen un poder claro y directo en sus manos. Así es que plantea el problema de dispersar responsabilidades dejando a las autoridades demasiado margen de libertad. No hay duda de que existe una estrecha conexión entre la actuación monetaria y el nivel de precios. Pero la co-

nexión no es tan estrecha, tan invariable o tan directa como para que el objetivo de conseguir un nivel de precios estable sea una guía apropiada para las actividades diarias de las autoridades.

El problema de cuál haya de ser la norma a adoptar lo he tratado en detalle en otro lugar<sup>3</sup>. Por tanto, me limitaré aquí a presentar mi conclusión. En el estado actual de nuestro saber, me parece más conveniente expresar la norma en términos referidos al comportamiento del "stock" de dinero. De momento, yo preferiría una orden legislativa a la autoridad monetaria para que alcancen un determinado ritmo de crecimiento del "stock" monetario. Con esta finalidad, mi definición del "stock" de dinero incluiría la moneda en existencia fuera de los bancos, más todos los depósitos en los bancos de negocios. Yo especificaría que la Reserva Federal se encargara de que el "stock" de dinero, definido en la forma anterior, se elevara cada mes (en realidad, siempre que fuera posible, cada día) a un ritmo anual del X por 100, siendo X una cifra entre 3 y 5. No importa tanto cuál sea la definición de dinero que adoptemos o el ritmo de crecimiento que escojamos; lo importante es adoptar una definición y un ritmo de crecimiento concretos.

Tal como están las cosas en la actualidad, aunque esta norma limitaría drásticamente el poder discrecional de las autoridades monetarias, todavía dejaría demasiada discreción en los casos de las autoridades de la Reserva Federal y del Tesoro con respecto a la forma de conseguir el ritmo concreto de crecimiento del "stock" de dinero, la gerencia de la Deuda, la supervisión de los bancos, etc. Claro que se pueden y se deben llevar a cabo otras reformas bancarias y fiscales que ya he detallado en otro lugar. Estas tendrían como efecto la eliminación de la actual intervención estatal en la actividad prestamista e inversora, y la conversión de las operaciones financieras estatales, de ser una fuente perpetua de inestabilidad e incertidumbre a ser una actividad regular y predecible. Pero

<sup>3</sup> *A Program for Monetary Stability*, ya citada, pp. 77-99.

estas otras reformas, aunque son importantes, lo son mucho menos que la adopción de una norma para limitar la discreción de las autoridades monetarias con relación al "stock" de dinero.

Quiero dejar bien claro que yo no considero mi propuesta como la última y la única palabra en la dirección de los asuntos monetarios, ni como una regla que haya que grabar en tablas de oro y guardar para la posteridad. Pero a mí me parece que es la norma que ofrece la mayor garantía de alcanzar un grado de estabilidad monetaria razonable, a la luz de nuestros conocimientos actuales. Mi esperanza sería que, a medida que la hicieramos funcionar, a medida que aprendiéramos más sobre cuestiones monetarias, podríamos idear normas mejores todavía. Pero a mí me parece que la norma expuesta es el único recurso factible de que disponemos actualmente para hacer que la política monetaria sea una columna de apoyo para la sociedad libre, en vez de una amenaza a sus cimientos.

## IV. ORGANIZACION DE LAS FINANZAS Y EL COMERCIO INTERNACIONALES

El problema de la organización monetaria internacional es la relación entre las diferentes monedas nacionales: los términos y las condiciones bajo las cuales los particulares pueden convertir dólares norteamericanos en libras esterlinas, dólares canadienses en dólares norteamericanos, y así sucesivamente. Este problema está estrechamente relacionado con el control monetario, discutido en el capítulo anterior. Está relacionado también con la política estatal sobre el comercio internacional, ya que el control sobre el comercio internacional es una de las técnicas utilizadas para influenciar los pagos internacionales.

### *La importancia de la organización monetaria internacional para la libertad económica*

La cuestión de la organización monetaria internacional, a pesar de su carácter técnico y de su pavorosa complejidad, no la puede dejar olvidada un liberal. No es exagerado afirmar que, a corto plazo, la amenaza más seria la libertad económica en Estados Unidos hoy día (aparte de que estallara la tercera guerra mundial), es que nos veremos forzados a adoptar con-

troles económicos de gran importancia para poder "solucionar" los problemas de la balanza de pagos. Las interferencias en el comercio internacional tienen una apariencia inocua; pueden tener la aprobación de personas que por lo demás ven con aprehensión la interferencia del Estado en los asuntos económicos; muchos hombres de negocios las consideran incluso como una parte de la "Forma de Vida Americana"; sin embargo, hay pocas interferencias que puedan tener tantas ramificaciones y acabar siendo tan destructivas de la libre empresa. Existen muchos casos en el pasado que nos sugieren que la forma más eficaz de convertir una economía de mercado en una sociedad económica autoritaria es empezar a imponer controles directos sobre los cambios extranjeros. Esta medida nos lleva inmediatamente al racionamiento de las importaciones, al control de la producción nacional que use productos importados o que produzca sustitutos a las importaciones, y así sucesivamente en un espiral sin fin. Sin embargo, uno de los principales defensores de la libre empresa, el senador Barry Goldwater, ha llegado a sugerir, al discutir el llamado "flujo del oro", que puede que se haga necesario imponer restricciones sobre las transacciones en moneda extranjera, como "cura". Esta "cura" sería muchísimo peor que la enfermedad.

Raras veces hay algo nuevo bajo el sol en política económica, ya que lo que se presenta como nuevo, generalmente, resulta ser lo que se ha despreciado un siglo antes y que ahora se presenta con un ligero disfraz. Sin embargo, o yo me equivoco, o los controles de cambios y la llamada "inconvertibilidad de monedas" son una excepción; su origen revela su destino autoritario. Que yo sepa, su inventor fue Hjalmar Schacht, en los primeros tiempos del régimen nazi. Claro que ha habido muchas ocasiones en el pasado en que se ha hablado de monedas no convertibles. Pero eso quería decir que el gobierno de ese momento no quería o no podía convertir el papel moneda en oro o plata, o cualquiera que fuera la mercancía monetaria, al tipo legal estipulado. Casi nunca quería decir que el

país prohibía que sus ciudadanos o residentes cambiaran trozos de papel en los que se promete el pago de una cantidad determinada en la unidad monetaria de ese país, por otros trozos de papel expresados en la unidad monetaria de otro país (o por monedas o barras de oro). Por ejemplo, en Estados Unidos durante la guerra civil y durante la década siguiente, los medios de pago no eran convertibles, en el sentido de que el portador de un billete de un dólar no podía ir al Tesoro y cambiarlo por una cantidad fija de oro. Pero durante todo ese período estuvo permitida la compra de oro al precio de mercado, o la compra y venta de libras esterlinas por billetes de dólares de los Estados Unidos, a cualquier precio que acordaran el comprador y el vendedor.

En Estados Unidos el dólar no ha sido convertible (en el sentido antiguo) desde 1933. Desde esa fecha es ilegal que un ciudadano norteamericano venda o compre o guarde oro. El dólar, en el nuevo sentido, ha sido convertible. Pero, por desgracia, parece que estamos adoptando políticas que muy probablemente nos llevarán, tarde o temprano, hacia la inconversibilidad.

### *La función del oro en el sistema monetario de los Estados Unidos*

Lo único que nos hace pensar todavía en el oro como elemento central de nuestro sistema monetario es un desfase cultural. Una forma más exacta de describir la función del oro en la política de los Estados Unidos es decir que se trata esencialmente de una mercancía que tiene un precio fijo mantenido por el gobierno, como el trigo u otros productos agrícolas. En cuanto al oro, nuestro programa de precio mantenido se diferencia del programa de precio mantenido para el trigo en tres aspectos importantes: en primer lugar, el precio mantenido se lo pagamos a los productores extranjeros igual que a los nacionales; segundo, vendemos libremente al precio manteni-

do, pero solamente a los compradores extranjeros y no a los nacionales; tercero, y esto es una importante reliquia de la función monetaria del oro, el Tesoro está autorizado a crear moneda para pagar el oro que compra (es decir, a imprimir papel moneda), así es que los gastos por la compra de oro no aparecen en el presupuesto y las sumas utilizadas con esa finalidad no necesitan la aprobación del Congreso; de igual forma, cuando el Tesoro vende oro, la contabilidad muestra simplemente una disminución de certificados oro, pero no hay una entrada que figure en el presupuesto.

Cuando se estableció por primera vez el precio del oro a su nivel actual de 35 dólares la onza, en 1934, este precio era bastante superior al precio del oro en el mercado libre. Como consecuencia, Estados Unidos quedó inundado de oro, nuestras reservas de oro se triplicaron en seis años y pasamos a tener bastante más de la mitad de las reservas mundiales de oro. Acumulamos un "excedente" de oro por la misma razón que acumulamos un "excedente" de trigo (porque el gobierno ofreció pagar un precio mayor que el del mercado). Ultimamente ha cambiado la situación. Aunque el precio legalmente fijado para el oro continúa siendo 35 dólares, los precios de los otros bienes se han duplicado o triplicado. Por tanto, 35 dólares ahora es menos de lo que sería el precio en un mercado libre<sup>1</sup>. El resultado es que ahora nos encontramos con una "escasez" en vez de un "excedente", exactamente por la misma razón que al poner un límite a las rentas se produce inevitablemente una "escasez" de viviendas: porque el gobierno trata de mantener el precio del oro por debajo del precio de mercado.

El precio legal del oro tenía que haberse elevado hace mucho tiempo (igual que se ha elevado de cuando en cuando el precio del trigo), pero ocurre que los productores más importantes de oro y, por tanto, los principales beneficiarios de una

<sup>1</sup> Hay que advertir que esta es una cuestión complicada, que depende de qué es lo que se mantiene constante al estimar el precio de mercado libre, especialmente en lo que se refiere a la función monetaria del oro.

elevación del precio, son la Unión Soviética y África del Sur, es decir, los dos países hacia los que Estados Unidos siente la menor simpatía políticamente.

El control gubernamental del precio del oro, como el control de cualquier otro precio, no es consistente con una economía libre. Hay que distinguir claramente entre este falso patrón-oro y el uso del oro como dinero bajo un patrón-oro auténtico, que es perfectamente consistente con una economía libre, aunque puede que no sea factible. Más aún que la fijación del precio, lo que realmente representó un abandono de los principios liberales y estableció precedentes que han vuelto a plegar al mundo libre fueron las medidas complementarias tomadas por el gobierno de Roosevelt entre 1933 y 1934, al elevar el precio del oro. Me refiero concretamente a la nacionalización de la reserva de oro, la prohibición a los particulares de poseer oro con fines monetarios y la eliminación de cláusulas expresadas en oro en los contratos públicos y privados.

En 1933 y comienzos de 1934 se exigió a los particulares que entregaran el oro que tenían en su posesión al gobierno federal. Se les compensó a un precio igual al precio legal, que era bastante inferior al precio de mercado. Para que esta medida fuera efectiva, se hizo ilegal la posesión privada de oro dentro de los Estados Unidos, excepto para usos en arte. Difícilmente puede uno imaginar una medida más destructiva de los principios de la propiedad privada, sobre los que resta una sociedad de libre empresa. En principio, no hay diferencia entre esta nacionalización del oro a un precio artificialmente bajo y la nacionalización de tierras y fábricas realizada por Fidel Castro a un precio artificialmente bajo. ¿Basándose en qué principios pueden los Estados Unidos oponerse a una de ellas después de haber realizado ellos mismos la otra? Sin embargo, algunos de los defensores de la libre empresa tienen tal ceguera en todo lo que se relacione con el oro, que en 1960, Henry Alexander, presidente de la Morgan Guaranty Trust Co., sucesores de J. P. Morgan & Co., propuso que la

prohibición contra la posesión privada de oro por parte de los ciudadanos norteamericanos se extendiera también al oro guardado en el extranjero. Esta propuesta la adoptó el Presidente Eisenhower, casi sin protesta alguna por parte del mundo de la banca.

Aunque la explicación dada fue que había que "conservar" el oro para usos monetarios, la prohibición de la posesión privada del oro no se dictó con ninguna finalidad monetaria, ni buena ni mala. La nacionalización del oro fue decretada para que el gobierno pudiera recoger todo el beneficio, "en papel", de la elevación del precio del oro (o quizás para que no se beneficiaran los particulares).

La eliminación de las cláusulas expresadas en oro tenía un propósito similar. Y esa también era una medida destructora de los principios básicos de la libre empresa. Los contratos realizados en buena fe y con pleno conocimiento por ambas partes se declaraban inválidos, beneficiándose exclusivamente una de las dos partes.

### *Pagos corrientes y la salida de capitales*

Al discutir las relaciones monetarias internacionales a un nivel más general, hay que distinguir dos problemas muy diferentes: la balanza de pagos y el peligro de una sacudida al oro. La diferencia entre esos dos problemas puede verse más claramente si consideramos la analogía con un banco corriente de negocios. El banco debe disponer sus asuntos en tal forma que reciba en pago por sus servicios interés sobre préstamos, etc., una suma muy diferente para poder pagar sus gastos: interés sobre fondos tomados a préstamo, costo de materiales, pagos a los accionistas, etc. Es decir, tiene que esforzarse en conseguir una cuenta de renta saneada. Pero un banco que esté en buena situación en cuanto a su cuenta de renta, puede, sin embargo, encontrarse en una situación difícil si, por las razones que sean, los cuentacorrentistas perdieran

confianza en él y demandaran repentinamente, en masa, sus depósitos. Muchos bancos en saneada situación se vieron forzados a cerrar sus puertas a causa de una de esas sacudidas, durante la crisis de liquidez que hemos descrito en el capítulo anterior.

Claro que esos dos problemas están relacionados entre sí. Una razón importante de que los cuentacorrentistas del banco pierdan su confianza en él es el hecho de que el banco experimente pérdidas en su cuenta de renta. Pero al mismo tiempo esos dos problemas son diferentes. En primer lugar, los problemas de la cuenta de renta aparecen generalmente en forma lenta y hay mucho tiempo para resolverlos. No suelen aparecer como sorpresas repentinias. Sin embargo, una sacudida puede presentarse repentinamente y sin que sea posible predecirla.

La situación en cuanto a los Estados Unidos es exactamente paralela. Los residentes de los Estados Unidos, y el mismo gobierno de los Estados Unidos, compran moneda extranjera con dólares para adquirir bienes y servicios en otros países, para invertir en empresas extranjeras, para pagar intereses sobre las deudas, para devolver préstamos tomados, o para hacer regalos a otros, ya sean públicos o privados. Al mismo tiempo, los extranjeros compran dólares con monedas extranjeras, con iguales propósitos. Al final de la operación, el número de dólares gastados en comprar moneda extranjera será exactamente igual al número de dólares comprados con moneda extranjera (de la misma manera que el número de pares de zapatos vendidos es exactamente igual al número comprado). La aritmética es la aritmética, y lo que ha comprado un individuo es lo que otro individuo ha vendido. Pero no hay seguridad alguna de que *a un determinado precio de la moneda extranjera en dólares*, el número de dólares que unos quieren gastar sea igual al número de dólares que otros quieren comprar (de la misma manera que no hay garantía de que *a un determinado precio de los zapatos* el número de pares de zapatos que quiere comprar la gente sea exactamente igual al número de pares que otros quieren vender). La igualdad "ex-

post" refleja algún mecanismo que elimina la discrepancia "ex ante". El problema de conseguir un mecanismo apropiado para este propósito es el equivalente al problema del banco con respecto a la cuenta de renta.

Además, los Estados Unidos tienen el problema de evitar la sacudida, igual que el banco. Estados Unidos está obligado a vender oro a los bancos centrales y a los gobiernos extranjeros a 35 dólares la onza. Los bancos centrales, los gobiernos y los particulares extranjeros, tienen grandes sumas en Estados Unidos en forma de cuentas de depósito o de obligaciones, que pueden vender fácilmente por dólares. Los titulares de estas cuentas pueden iniciar en cualquier momento una sacudida al Tesoro de los Estados Unidos para convertir sus dólares en oro. Esto es exactamente lo que ocurrió en el otoño de 1960, y lo que puede muy fácilmente ocurrir de nuevo en un momento inesperado en el futuro (quizá antes de que estas palabras estén impresas).

Los dos problemas están relacionados de dos maneras. En primer lugar, en cuanto al banco, las dificultades de la cuenta de renta son una de las principales causas de que se pierda la confianza en la capacidad de los Estados Unidos para mantener su promesa de vender el oro a 35 dólares la onza. El hecho de que los Estados Unidos, en realidad, hayan tenido que pedir prestado en el extranjero para conseguir el equilibrio en su cuenta corriente es uno de los principales motivos por los que los poseedores de dólares están interesados en convertirlos en oro o en otras monedas. En segundo lugar, el precio fijo del oro es la forma que hemos adoptado para que queden fijos también otra serie de precios (el precio del dólar medido en monedas extranjeras). Y la forma que hemos adoptado para resolver las discrepancias "ex ante" en la balanza de pagos es la salida del oro.

*Diversos mecanismos para conseguir el equilibrio de los pagos exteriores*

Podemos aclarar un poco más esas dos relaciones, considerando los mecanismos alternativos de que disponemos para conseguir el equilibrio en los pagos (que es el primero y, en muchos sentidos, el más fundamental de los dos problemas).

Supongamos que los pagos internacionales de los Estados Unidos están aproximadamente en equilibrio, pero que entonces ocurre algo que altera la situación; por ejemplo, al disminuir el número de dólares que quieren comprar los extranjeros en relación con los que quieren vender los residentes de los Estados Unidos; o expresándolo en otra forma, que aumente la cantidad de moneda extranjera que quieren comprar los poseedores de dólares, comparada con las cantidades que quieren vender los poseedores de moneda extranjera a cambio de dólares. Es decir, hay algo que amenaza producir un déficit en los pagos de los Estados Unidos. Esto podría ser el resultado de un aumento de eficiencia en la producción en el extranjero o una disminución de nuestra eficiencia nacional, un aumento en los gastos de ayuda al extranjero por parte de los Estados Unidos o una reducción de los mismos por parte de otros países, o miles de cambios de cualquier otro tipo que ocurren constantemente.

Hay cuatro formas, y solamente cuatro, en que un país puede ajustar este desarreglo, y habrá de usar alguna combinación de estas cuatro formas.

1. O se disminuyen las reservas norteamericanas de moneda extranjera, o se aumentan las reservas extranjeras de moneda estadounidense. En la práctica esto quiere decir que el gobierno de los Estados Unidos puede hacer que disminuya la reserva de oro, ya que el oro y la moneda extranjera son intercambiables, o puede tomar prestada moneda extranjera y ofrecerla por dólares a los tipos de cambio oficiales. O bien los gobiernos extranjeros pueden acumular dólares vendiendo a los residentes de Estados Unidos moneda extranjera a los

tipos de cambio oficiales. Está claro que la utilización de reservas es, en el mejor de los casos, una solución temporal. En realidad, el uso extensivo de este recurso por parte de los Estados Unidos es precisamente la causa de la gran preocupación que existe sobre la balanza de pagos.

2. Puede hacerse que dentro de los Estados Unidos se reduzcan los precios en relación con los del extranjero. Este es el principal mecanismo de ajuste bajo el patrón-oro absoluto. Un déficit inicial produciría una salida de oro (mecanismo 1, párrafo anterior); la salida de oro produciría una disminución de la masa de dinero; la disminución de la masa de dinero produciría una caída de precios y rentas en el país. Al mismo tiempo, en el extranjero ocurriría lo contrario: la entrada de oro aumentaría la masa de dinero y, por tanto, haría subir los precios y los ingresos. Al estar los precios estadounidenses más bajos y los precios extranjeros más altos, los productos estadounidenses serían más atractivos para los extranjeros y, por tanto, les interesaría comprar más dólares; al mismo tiempo, los cambios de precios habrán hecho que los productos extranjeros sean menos atractivos para los residentes de Estados Unidos y, por tanto, será menor el número de dólares que éstos deseen vender. Ambos efectos contribuirán a reducir el déficit y restaurar el equilibrio sin que hagan falta más salidas de oro.

Bajo la forma moderna de patrón-oro dirigido, estos efectos no son automáticos. Desde luego, puede haber salidas de oro como primera medida, pero no afectarán a la masa de dinero ni en el país que pierde el oro ni en el que lo recibe, a menos que las autoridades monetarias en cada uno de estos países decidan que sea así. Hoy día, el banco central o el Tesoro tienen poder en todos los países para contrarrestar la influencia de las salidas de oro o para modificar la masa de dinero, aunque no haya salidas de oro. Así es que el mecanismo entrará en juego, solamente si las autoridades del país que experimenta el déficit están dispuestas a producir una deflación, creando, por tanto, un paro para resolver su problema de

pagos, o si las autoridades del país que experimenta el superávit están dispuestas a producir una inflación.

3. Exactamente el mismo efecto que se puede conseguir con un cambio en los precios interiores, puede conseguirse también con una modificación de los tipos de cambio. Por ejemplo, supongamos que, según el mecanismo 2, el precio de un coche determinado en los Estados Unidos bajaría el 10 por 100, de 2.800 dólares a 2.520. Si el precio de la libra esterlina se mantiene a 2,80 dólares, quiere ello decir que el precio de ese coche en Gran Bretaña (sin tener en cuenta los costes de transportes y otros) bajaría de 1.000 libras esterlinas a 900. Pero también puede obtenerse exactamente la misma disminución en el precio británico sin que haya ningún cambio en el precio estadounidense, si el precio de la libra esterlina sube de 2,80 dólares a 3,11. Antes, los ingleses tenían que gastar 1.000 libras para obtener 2.800 dólares. Ahora, sólo tienen que gastar 900 libras para obtener la misma suma de dólares. Para ellos no existe diferencia alguna entre esta reducción del coste y la reducción conseguida mediante una baja en el precio de Estados Unidos, sin que haya variación en el tipo de cambio.

En la práctica, los tipos de cambio pueden variar en varias formas. Con los tipos de cambio fijos que existen en muchos países hoy día, la variación puede tener lugar mediante una devaluación o una revalorización, es decir, una declaración gubernamental por la que se modifique el precio fijo de su moneda. Otra forma sería que el tipo de cambio no fuera fijo. Podría ser un precio de mercado con frecuentes variaciones, tal como ocurrió con el dólar canadiense de 1950 a 1962. En el caso de que funcione como precio de mercado, podría ser un precio determinado en un mercado libre según las transacciones privadas, como parece ser que ocurrió en Canadá entre 1952 y 1961. También podría ser un mercado manipulado por la especulación gubernamental, como ocurrió en Gran Bretaña de 1931 a 1939, y en el Canadá, de 1950 a 1952, y luego, de 1961 a 1962.

De entre las diferentes técnicas de que disponemos, la única que es completamente automática y libre de control gubernamental es la de los tipos de cambio flotantes.

4. Los ajustes que se producen con los mecanismos 2 y 3 consisten en modificaciones en las corrientes de bienes y servicios, inducidos por variaciones, o en los precios interiores o en los tipos de cambio. En lugar de eso, podrían usarse los controles estatales directos y las interferencias en el comercio para reducir los gastos en dólares que traten de hacerse desde los Estados Unidos, y aumentar las entradas en los Estados Unidos. Podrían elevarse los aranceles para reducir las importaciones, conceder subsidios para estimular las exportaciones, establecer cupos para una serie de importaciones, controlar las inversiones de capital de los ciudadanos estadounidenses en el extranjero y así sucesivamente, hasta completar todo un complicado sistema de control de cambios. En esta categoría hay que incluir, no solamente los controles sobre las actividades privadas, sino también las variaciones que tengan lugar en los programas estatales con finalidad referida a la balanza de pagos. A los receptores de la ayuda exterior se les podría exigir que se gastaran lo recibido en los Estados Unidos; el ejército podría realizar sus adquisiciones en Estados Unidos, aun costándole más caro, en vez de comprar en el extranjero, para ahorrar "dólares" (según la contradictoria terminología utilizada), y así sucesivamente.

Lo importante es darse cuenta de que hay que usar por fuerza una u otra de estas cuatro formas. Los libros de doble entrada deben resultar en un equilibrio. Los pagos deben ser iguales a los ingresos. Lo único que hace falta es saber cómo va a conseguirse eso.

Nuestra política nacional ha sido, y continúa siendo, que no vamos a hacer ninguna de estas cosas. En un discurso en diciembre de 1961, el Presidente Kennedy declaró ante la Asociación Nacional de Fabricantes: "Por tanto, el gobierno, durante mi mandato (y repito esto en una afirmación definitiva), no tiene ninguna intención de imponer controles de cambios,

devaluar el dólar, elevar las barreras comerciales o detener nuestra recuperación económica." Lógicamente, esto nos deja solamente dos posibilidades: hacer que los otros países tomen las medidas oportunas, lo cual no es un recurso del que podemos estar seguros, o echar mano de nuestras reservas. Este último es un recurso que el Presidente y otros funcionarios han declarado repetidamente que no puede permitirse que continúe. Sin embargo, la revista *Time* informa que la promesa del Presidente "fue acogida con grandes aplausos" por la asamblea de hombres de negocios. Por lo que se refiere a nuestra política, según se ha expuesto, estamos en la misma posición que un hombre que vive a un nivel superior al que le permiten sus ingresos, pero insiste que no se puede ganar más, ni gastar menos, ni pedir prestado, ni vender parte de sus activos.

Precisamente por no haber querido adoptar ninguna política coherente hemos tenido que recurrir a los cuatro mecanismos descritos. Lo mismo se aplica a los países que comercian con nosotros, y que suelen hacer declaraciones tan ciegas como las nuestras. En los primeros años de la posguerra las reservas estadounidenses se elevaron; pero en los últimos años han ido disminuyendo. Cuando nuestras reservas iban creciendo, aceptamos la inflación con más facilidad que en otras ocasiones; a partir de 1958, y a causa de la salida del oro, hemos sido más deflacionarios que de costumbre. Aunque nosotros no hemos cambiado nuestro precio oficial del oro, los que comercian con nosotros han cambiado el suyo, haciendo así variar el tipo de cambio entre su moneda y el dólar. La presión estadounidense no ha estado siempre ausente en estos ajustes. Por último, los que comercian con nosotros usan toda clase de controles directos, y como los que hemos experimentado déficits somos nosotros, también hemos recurrido a una serie de interferencias directas en los pagos: desde reducir la cantidad de artículos extranjeros que pueden traer los turistas, sin pagar derechos (una medida nimia, pero sintomática), hasta exigir que la ayuda extranjera se gaste en los Estados

Unidos, hasta impedir que las familias de los militares vayan con ellos a sus destinos en el extranjero, o establecer cupos de importación más estrictos para el petróleo. También hemos tenido que acudir a la vergonzosa medida de pedir a los gobiernos extranjeros que tomen medidas especiales para fortalecer la balanza de pagos de los Estados Unidos.

De los cuatro mecanismos, el que es claramente el peor desde todos los puntos de vista, y ciertamente el que más puede destruir la sociedad libre, es el uso de los controles directos. Y, sin embargo, hemos pasado a depender cada vez más de estos controles en una forma u otra, en lugar de tener una política clara. Proclamamos públicamente las virtudes del libre comercio, y, sin embargo, la presión inexorable de la balanza de pagos nos obliga a movernos en la dirección contraria, y existe el peligro de que este movimiento nos lleve más lejos aún. Por más leyes que dictemos para reducir los aranceles; por muchas negociaciones que lleve a cabo el gobierno para reducir los aranceles, lo único que conseguiremos será sustituir una clase de obstáculos al comercio por otra (en realidad, estos obstáculos serán cada vez peores), a menos que adoptemos un mecanismo alternativo para resolver los déficits de la balanza de pagos. Aunque los aranceles son malos, los cupos y demás interferencias directas son peores todavía. El arancel, igual que un precio de mercado, es impersonal y no implica interferencia directa por parte del gobierno en los asuntos de las empresas. Los cupos implican distribuciones y otras interferencias administrativas, con el inconveniente de que los funcionarios tengan que conceder favores importantes a los intereses privados. Pero peor aún que los aranceles y los cupos son los arreglos extralegales, tales como el acuerdo "voluntario" por parte del Japón, restringiendo las exportaciones de textiles.

*Los tipos de cambio fluctuantes,  
como solución en un mercado libre*

Hay solamente dos mecanismos consistentes con un mercado libre y con el libre comercio. Uno de ellos es el patrón-oro internacional y completamente automático. Pero esta solución, como ya hemos visto en el capítulo anterior, no es ni factible ni deseable. Además, no podemos adoptarlo nosotros por nuestra cuenta. El otro mecanismo es el sistema de tipos de cambio libres fluctuantes, determinados en el mercado por medio de transacciones privadas, sin intervención estatal. Este es el equivalente, en un mercado libre, a la norma monetaria que hemos defendido en el capítulo anterior. Si no adoptamos este sistema, no podremos extender el área de libre comercio, y tarde o temprano tendremos que imponer controles directos más amplios sobre el comercio. En este campo, como en algunos otros, las condiciones pueden cambiar, y de hecho cambian inesperadamente algunas veces. Puede ocurrir muy bien que nos arreglemos para salvar las dificultades con que nos enfrentamos en el momento de escribir esto y que nos encontremos con un superávit en vez de con un déficit, acumulando reservas en vez de perderlas. De ser así, lo único que ello quiere decir es que otros países se encontrarán en la necesidad de imponer controles. Cuando escribí un artículo, en 1950, proponiendo un sistema de tipos de cambio fluctuantes, lo hice con referencia a las dificultades de pagos de los países europeos a causa de lo que se denominaba "la escasez del dólar". Estos cambios radicales son siempre posibles. En realidad, el principal argumento a favor de un mercado libre es precisamente la dificultad que existe en predecir cuándo y en qué forma van a ocurrir tales cambios. Nuestro problema no es el resolver *un* problema de balanza de pagos, sino el resolver *el* problema de la balanza de pagos, adoptando un mecanismo que permita a las fuerzas del mercado libre responder en forma rápida, efectiva y automática a los cambios que afecten al comercio internacional.

Aunque los tipos de cambio libres y flotantes parecen ser claramente el mecanismo apropiado para un mercado libre, los defienden solamente un reducido número de liberales, la mayor parte de ellos economistas profesionales. En cambio, se oponen a este sistema muchos liberales que rechazan la intervención estatal y la determinación oficial de precios en casi todos los demás campos. ¿Por qué ocurre esto? Una de las razones es simplemente la tiranía del "status quo". Otra razón es la confusión entre el patrón-oro auténtico y el patrón-oro de imitación. Bajo el patrón-oro auténtico, los precios de las diferentes monedas nacionales serían casi completamente rígidos, ya que las diferentes monedas serían simplemente nombres diferentes para diferentes cantidades de oro. A veces se comete la equivocación de suponer que podemos obtener la esencia del patrón-oro auténtico por la simple adopción de una forma de obediencia nominal al oro (la adopción de un patrón-oro de imitación bajo el cual los precios de las diferentes monedas nacionales, medidas por las demás, son rígidos simplemente porque son precios impuestos oficialmente). Una tercera razón es la tendencia inevitable que tiene todo el mundo a mostrarse en favor del mercado libre para los demás, pero considerándose a sí mismo como un caso especial. Esto afecta especialmente a los banqueros con respecto a los tipos de cambio. Les gusta tener un precio garantizado. Además, no están familiarizados con los mecanismos del mercado, que se utilizan para hacer frente a las fluctuaciones en los tipos de cambio. Las firmas que, de tener un mercado de cambios libres, se especializarían en especulación y arbitraje, no existen. Esta es una de las formas de hacer que no podamos abandonar el "status quo". Por ejemplo, en Canadá, algunos banqueros, después de una década de tipos libres, que les dio un "status quo" diferente, fueron los primeros en defender la continuación del sistema y en oponerse a los tipos fijos y a las manipulaciones oficiales en los tipos de cambio.

Pero, en mi opinión, más importante que ninguna de estas razones es la errónea interpretación de la experiencia que he-

mos tenido con los tipos flotantes. Voy a dar un simple ejemplo de la clase de falaz razonamiento estadístico a que me refiero. Arizona es evidentemente el peor lugar de los Estados Unidos para un tuberculoso, ya que el índice de mortalidad causada por tuberculosis es más alta en Arizona que en ningún otro Estado. En este caso el falaz razonamiento está bien claro \*. Pero no está tan claro cuando se trata de tipos de cambio. Cuando algún país se ha encontrado en una grave situación financiera a causa de la mala administración monetaria o por cualquier otra razón, generalmente ha terminado por recurrir a los tipos de cambio flexibles. Por mucho que usen controles de cambio o restricciones directas al comercio, no consiguen fijar un tipo de cambio que no esté en línea con las realidades económicas. Por consiguiente, es indudable que los tipos de cambio flotantes han venido a estar identificados con la inestabilidad financiera y económica (como, por ejemplo, en las graves inflaciones que han ocurrido en muchos países de Sudamérica). Es fácil llegar a la conclusión, y muchos así lo han hecho, de que los tipos de cambio flotantes producen esa inestabilidad.

El proponer tipos de cambio flotantes no quiere decir que esté uno a favor de tipos de cambio inestables. Cuando proponemos un sistema nacional de precios libres no quiere ello decir que estemos a favor de un sistema en el que los precios fluctúen irreprimidamente hacia arriba y hacia abajo. Lo que queremos es un sistema en el que los precios fluctúen libremente, pero que las fuerzas que los determinan sean suficientemente estables para que los precios se muevan dentro de límites moderados. Lo mismo decimos sobre el sistema de tipos de cambio flotantes. El objetivo final es un mundo en el que los tipos de cambio, aunque con libertad para variar, tengan, de hecho, una gran estabilidad basada en políticas económicas y condiciones estables. La inestabilidad de los tipos

\* En Estados Unidos, muchos enfermos del pulmón se trasladan al Estado de Arizona para beneficiarse de su saludable clima. Por esta razón, el número de dichos enfermos que mueren en Arizona es mayor que en el resto del país. (N. del T.)

de cambio es un síntoma de inestabilidad en la estructura económica básica. La eliminación de este sistema mediante la congelación oficial de los tipos de cambio no cura ninguna de las dificultades básicas y sólo se consigue que los reajustes sean más difíciles.

*Medidas de política económica necesarias para tener un mercado libre de oro y divisas*

Voy a especificar en detalle las medidas que en mi opinión debieran tomar los Estados Unidos para fomentar un mercado realmente libre, tanto de oro como de divisas. De esta forma espero que queden claras las implicaciones de esta discusión.

1. Los Estados Unidos deberían anunciar que ya no se consideran obligados a comprar o vender oro a ningún precio fijo.

2. Habría que derogar las leyes actuales por las que se prohíbe a los particulares poseer oro o comprarlo o venderlo. Hay que conseguir que no haya restricciones, sobre el precio al que se puede comprar o vender oro, expresando su valor en términos de cualquier otra mercancía o medio de pago, incluyendo las monedas nacionales.

3. La ley actual que exige que el sistema de reserva tenga certificados-oro por un valor igual al 25 por 100 de sus obligaciones tendría que ser derogada.

4. Uno de los problemas principales, de librarnos completamente del programa de precios mantenidos para el oro, lo mismo que del programa de precios mantenidos para el trigo, es el problema transitorio de qué hacer con las reservas acumuladas por el Estado. Mi opinión, en ambos casos, es que el gobierno debería establecer inmediatamente un mercado libre, instaurando las medidas 1 y 2, y debería, con el tiempo, deshacerse de todas sus reservas, pero en forma gradual. En cuanto al trigo, siempre me ha parecido que cinco años sería suficiente.

ciente tiempo, así es que me he mostrado a favor de que el gobierno se deshaga de un quinto de sus reservas en cada uno de los cinco años. Supongo que ese período también sería satisfactorio para el oro. Por tanto, propongo que el gobierno subaste todas sus reservas de oro a lo largo de un período de cinco años. Habiendo un mercado de oro libre, es posible que la gente encuentre más útil tener certificados de oro que tener oro real. Pero de ser así, la iniciativa privada puede ciertamente ofrecer los servicios de almacenaje del oro y emisión de certificados. ¿Por qué ha de ser el almacenaje del oro y la emisión de certificados de almacén una industria nacionalizada?

5. Los Estados Unidos deberían anunciar que no van a establecer tipos de cambio oficiales entre el dólar y las otras monedas, y además, que no van a realizar ninguna operación especulativa, o de otro tipo, destinada a influir sobre los tipos de cambio. Estos quedarían determinados en el mercado libre.

6. Estas medidas estarían en conflicto con nuestras obligaciones contractuales como miembro del Fondo Monetario Internacional, según las cuales debemos mantener una paridad oficial para el dólar. Sin embargo, al Fondo le fue posible reconciliar sus artículos con el fallo del Canadá al no mantener su paridad; el Fondo dio su aprobación a un tipo flotante para Canadá. No hay razón alguna para que no pueda hacerse lo mismo con los Estados Unidos.

7. Puede que otras naciones decidieran fijar el valor de su moneda de acuerdo con el dólar. Eso es asunto suyo y no hay ninguna razón para que nosotros objetemos a ello, siempre que no nos obliguemos a comprar o vender su moneda a un precio fijo. Conseguirán que su moneda tenga un valor fijo de acuerdo con el dólar, con una o más de las medidas expresadas más arriba: utilizando sus reservas o acumulándolas, coordinando su política interna con la de los Estados Unidos, estrechando o aflojando los controles directos sobre el comercio.

*Eliminación de las restricciones sobre el comercio en los Estados Unidos*

Un sistema tal como el que acabamos de presentar resolvería, de una vez para siempre, el problema de la balanza de pagos. No podrá surgir ningún déficit que requiriera que altos funcionarios del gobierno tuvieran que pedir ayuda a los países extranjeros y a los bancos centrales. Tampoco haría falta que el Presidente de los Estados Unidos se comportara como un acosado banquero provinciano que trata de restaurar la confianza en su banco. Tampoco haría falta que un gobierno que predica el libre comercio pusiera restricciones a las importaciones o sacrificara importantes intereses nacionales y personales a la cuestión trivial de cuál es el nombre de la moneda en la que se hacen los pagos. Los pagos estarían siempre equilibrados porque hay un precio (el tipo de cambio) que estaría libre para producir el equilibrio. Nadie podría vender dólares de no ser que encontrara alguien que los comprara, y al revés.

El sistema de tipos de cambio flotantes nos permitiría, por tanto, proseguir directa y eficazmente hacia la libertad total en el comercio de bienes y servicios (excepto por alguna interferencia deliberada que puede estar justificada por motivos estrictamente políticos o militares: tal como, por ejemplo, la prohibición de vender bienes estratégicos a los países comunistas). En tanto que estemos firmemente constreñidos por la camisa de fuerza que son los tipos de cambio fijos, no podemos avanzar hacia el libre comercio. Hay que mantener la posibilidad de utilizar aranceles y controles directos como válvula de escape en caso de necesidad.

El sistema de tipos de cambio flotantes tiene además la ventaja accesoria de que prueba claramente la falsedad del argumento más popular contra el libre comercio: el argumento de que los salarios "bajos" de otros lugares hacen que los aranceles sean necesarios para proteger los "altos" salarios de aquí. ¿Es un salario de 100 yens a la hora para un obrero japonés alto o bajo, comparado con 4 dólares a la hora para

un obrero estadounidense? Eso depende de cuál sea el tipo de cambio. ¿Qué es lo que determina el tipo de cambio? La necesidad de hacer que los pagos estén en equilibrio; es decir, la necesidad de hacer que la cantidad que podemos venderles a los japoneses sea aproximadamente igual a la cantidad que ellos pueden vendernos a nosotros.

Supongamos, para simplificar, que Japón y Estados Unidos sean los dos únicos países que comercian y que a un cierto tipo de cambio, por ejemplo, a 1.000 yens el dólar, los japoneses pudieran producir de forma más barata absolutamente todos los artículos que pueden entrar en el comercio exterior. A ese tipo de cambio, los japoneses podrían vendernos mucho, pero nosotros a ellos nada. Supongamos que les pagáramos en dólares papel. ¿Qué iban a hacer los exportadores japoneses con esos dólares? No pueden comérselos, ni arroparse con ellos, ni vivir en ellos. Si se contentaran simplemente con guardárselos, la industria impresora (de imprimir billetes de dólar) sería una magnífica industria de exportación. La producción de esa industria nos permitiría a todos nosotros disfrutar de todas las cosas buenas de la vida, suministradas casi gratuitamente por los japoneses.

Pero, naturalmente, a los exportadores japoneses no les interesa guardarse los dólares. Querrán venderlos por yens. De acuerdo con nuestro supuesto, todo lo que pueden comprar con un dólar lo pueden comprar también por menos de 1.000 yens, que es la cantidad de yens que pueden obtener a cambio de un dólar. Esto es cierto también para los demás japoneses, no sólo para los exportadores. Entonces, el que tenga yens, ¿por qué va a entregar 1.000 yens a cambio de un dólar con el que podrá comprar menos artículos que con los 1.000 yens? No lo hará nadie. Para que el exportador japonés pueda cambiar sus dólares por yens tendrá que avenirse a recibir menos yens (el precio del dólar en relación con el yen tendría que ser menos de 1.000, o el del yen en relación con el dólar tendría que ser más de una milésima). Pero a 500 yens por dólar, los artículos japoneses son el doble de caros que antes para los

estadounidenses; los artículos de Estados Unidos son la mitad de caros para los japoneses. Los japoneses ya no podrían vender todos los productos, más baratos que los de los productores estadounidenses.

¿Dónde quedará establecido el precio del yen en relación con el dólar? Al nivel que haga falta para asegurar que todos los exportadores que lo deseen puedan vender los dólares que obtienen por la exportación de artículos a los Estados Unidos, a los importadores que los utilizan para comprar artículos en Estados Unidos. En términos más generales, al nivel que haga falta para que el valor de las exportaciones de Estados Unidos (en dólares) sea igual al valor de las importaciones en Estados Unidos (también en dólares). Esto en términos generales, porque para hacer una afirmación más precisa tendríamos que tener en cuenta los movimientos de capital, regalos, etcétera. Pero todo eso no altera el principio básico.

Hay que hacer notar que esta discusión no dice nada sobre el nivel de vida del obrero japonés o del obrero estadounidense. No tiene nada que ver. Si el obrero japonés tiene un nivel de vida inferior al del estadounidense, se debe a que, por término medio, el obrero japonés es menos productivo que el estadounidense, teniendo en cuenta el entrenamiento que tiene, así como la cantidad de capital y de tierra con los que tiene que trabajar. Si el obrero estadounidense es, por ejemplo, cuatro veces más productivo, como término medio, que el obrero japonés, sería perjudicial usarle a él para producir los bienes en cuya producción no llegue a ser cuatro veces más productivo. Es mejor producir los bienes en los que él sea más productivo e intercambiarlos por los bienes en los que es menos productivo. Los aranceles no ayudan al obrero japonés a elevar su nivel de vida, ni protegen el alto nivel de vida del obrero estadounidense. Al contrario, rebajan el nivel japonés e impiden que el nivel estadounidense sea lo alto que podría ser.

Una vez admitido que deberíamos movernos hacia el libre comercio, ¿en qué forma podemos hacerlo? El método que se

ha tratado de seguir hasta ahora es el de negociaciones con otros países para reducciones recíprocas de aranceles. A mí me parece que este método es equivocado. En primer lugar, nos obliga a ir a un paso muy lento. Cuando uno va solo, va más de prisa. En segundo lugar, así se presenta un punto de vista equivocado sobre el problema básico. La cuestión se nos presenta como si el arancel ayudara al país que lo impone y perjudicara a los demás; como si al reducir el arancel abandonáramos algo bueno y debiéramos obtener en compensación algo, que en este caso sería la reducción de aranceles llevada a cabo por otros países. La verdad es completamente diferente. Nuestros aranceles nos perjudican a nosotros tanto como a los otros países. Saldríamos beneficiados si abandonáramos nuestros aranceles, aun cuando los otros países no hicieran lo mismo<sup>2</sup>. Claro que nos beneficiaríamos más si ellos también redujeran sus aranceles, pero el que lo hagan no es requisito para que nosotros nos beneficiemos. Nuestros intereses respectivos no están en conflicto, sino que coinciden.

Yo creo que sería mucho mejor que avanzáramos unilateralmente hacia el libre comercio, como hizo Gran Bretaña en el siglo XIX cuando derogó las leyes del trigo. Estoy seguro de que experimentaríamos, igual que les ocurrió a los ingleses, un gran acrecentamiento de nuestro poder político y económico. Somos una gran nación y no nos va bien el exigir beneficios recíprocos de Luxemburgo antes de reducir nuestros aranceles sobre los productos de Luxemburgo, o dejar sin trabajo de un plumazo a miles de refugiados chinos al imponer cupos sobre las importaciones de textiles de Hong-Kong. Vivamos a la altura de nuestro destino, marchando a la cabeza, en vez de seguir a los demás a desgana.

He hablado de los aranceles para simplificar, pero, como ya hemos dicho, puede que las restricciones no arancelarias sean ahora un impedimento más serio que los aranceles para el comercio. Debemos eliminarlas a las dos. Un programa gra-

<sup>2</sup> Pueden concebirse excepciones a estas afirmaciones, pero en mi opinión, se trata de curiosidades teóricas, y no de posibilidades prácticas dignas de ser tenidas en cuenta.

dual, pero que podría interesar en seguida, sería el aumentar un 20 por 100 al año todos los cupos de importación y demás restricciones cuantitativas, tanto las impuestas por nosotros como las aceptadas "voluntariamente" por otros países, hasta que fueran tan grandes que perdieran sentido y se las pudiera abandonar. También podríamos reducir todos los aranceles en un 10 por 100 anual hasta su eliminación total.

Pocas medidas podrían hacer más por promover la causa de la libertad, dentro y fuera de la nación. En vez de hacer donativos a los gobiernos extranjeros bajo el nombre de ayuda económica (promoviendo consecuentemente el socialismo), mientras que al mismo tiempo imponemos restricciones sobre los artículos que han conseguido producir (dificultando, por tanto, la libre empresa), podríamos tomar una posición consistente con nuestros principios. Podríamos decirle al resto del mundo: Creemos en la libertad y pensamos practicarla. Nadie puede forzaros a ser libres. Eso es asunto vuestro. Pero podemos ofreceros completa cooperación en iguales condiciones para todos. Nuestro mercado está abierto para vosotros. Vended aquí lo que podáis y queráis. Usad el dinero para comprar lo que queráis. De esta forma, la cooperación entre los individuos puede ser mundial y además libre.

## V. POLITICA FISCAL

Desde la aparición del "New Deal", la excusa principal para la expansión de la actividad estatal ha sido la necesidad de recurrir al gasto público para eliminar el paro. La excusa ha pasado por varias etapas. Al principio se necesitaba el gasto público para "cebar la bomba". El Estado realizaría temporalmente unos gastos, éstos pondrían la economía en movimiento, y entonces el Estado haría mutis por el foro.

Cuando los gastos iniciales no consiguieron eliminar el paro y vino una fuerte contracción económica en 1937-38, se ideó la teoría del "estancamiento secular" para justificar los gastos estatales permanentes, en grandes cuantías. Se argüía que la economía había llegado a su madurez. Las oportunidades de inversión estaban ya explotadas en su mayor parte, y no era probable que se presentaran ya nuevas oportunidades de importancia. Sin embargo, la gente todavía quería ahorrar. Por eso era esencial que el Estado gastara y que tuviera un déficit permanente. Las obligaciones emitidas para financiar el déficit ofrecerían a los particulares una forma de acumular ahorros, mientras que el gasto proveería empleos. Esta doctrina ha quedado totalmente desacreditada por el análisis teórico y más aún por la experiencia real, incluyendo la creación de

campos de inversión privada totalmente nuevos con los que no habían soñado los teóricos del estancamiento. Y, sin embargo, la herencia por ellos dejada sigue con nosotros. Puede que ya nadie acepte esas ideas, pero, desde luego, los programas emprendidos por el Estado sobre esa idea, como algunos de los que tenían por finalidad cavar la bomba, siguen con nosotros y en realidad a ellos se debe el crecimiento constante del gasto público.

Posteriormente, se ha dado preferencia a la idea de que el gasto estatal no debe ni cavar la bomba ni tratar de impedir el estancamiento, sino actuar como una fuerza equilibradora. Dice esta teoría que cuando el gasto privado disminuye por cualquier razón, debe elevarse el gasto público para mantener estable el gasto total; de la misma forma, cuando se eleva el gasto privado, debe disminuir el gasto público. Por desgracia, con este método no se consigue el equilibrio. Todas las recessiones, por pequeñas que sean, hacen temblar a los legisladores y funcionarios; por el temor a que sea un presagio de otra crisis como la de 1929-33. Se apresuran a decretar programas de gasto estatal del tipo que sea. En realidad, muchos de esos programas no se realizan hasta después de haber pasado la recesión. Por tanto, como afectan al gasto total (sobre este punto volveré más adelante), tienden a exacerbar la etapa de expansión, en vez de mitigar la recesión. La prisa con que se aprueban los programas de gasto no se repite cuando se trata de cancelarlos, una vez pasada la recesión. Por otra parte, se presenta el argumento de que no debemos "comprometer" una "sana" expansión, mediante disminuciones en el gasto estatal. El daño principal causado por la teoría del equilibrio, que acabamos de describir, no es el haber introducido una tendencia inflacionaria en la política del Estado (aunque lo ha hecho), o el haber fracasado en su intento de nivelar las recessiones (que es lo que ha ocurrido), sino el haber fomentado continuamente una expansión del campo de actividad del Estado y el haber impedido una disminución de la presión fiscal.

Si consideramos la importancia que se le ha dado al presupuesto

puesto nacional como instrumento equilibrador, resulta irónico que el componente más inestable de la renta nacional en el período de posguerra haya sido el gasto nacional. Esta inestabilidad no ha tenido, ni mucho menos, una dirección compensatoria de los movimientos de los otros componentes. Lejos de ser un elemento compensador de las otras fuerzas que causan las fluctuaciones, el presupuesto ha sido una importante causa de perturbaciones e inestabilidad.

Como sus gastos representan ya una parte tan grande del conjunto total de la economía, el Estado no puede evitar tener un efecto importante sobre la economía. Por tanto, el primer requisito es que el Estado repare su propia casa, y adopte procedimientos que produzcan una estabilidad razonable en el flujo de sus propios gastos. Si hiciera eso, contribuiría mucho a la reducción de los ajustes que se necesitan en el resto de la economía. Hasta que no lo haga, es una farsa el que los funcionarios del gobierno adopten el tono ofendido del maestro de escuela que trata de mantener en línea a los alumnos traviesos. Claro que no nos sorprende que hagan eso. El echarle la culpa a los demás por las deficiencias de uno mismo y el descargar en los demás las responsabilidades propias son vicios de los que los funcionarios del gobierno no tienen el monopolio.

Aun si aceptáramos la idea de que el presupuesto de la nación debe y puede usarse como instrumento de equilibrio (más adelante examinaré en detalle esta idea), no hay necesidad de usar para este propósito la columna de gastos. También disponemos de la columna de ingresos. Una disminución de la renta nacional reduce automáticamente la renta fiscal del Estado, llevando el presupuesto hacia un déficit. En la etapa de prosperidad ocurre lo contrario. Si se quiere intensificar más esta influencia, podemos reducir los impuestos durante la recepción y elevarlos en la expansión. Claro que puede muy bien ocurrir que los políticos contribuyan a la asimetría aquí también, haciendo que los períodos de descenso sean más aceptables políticamente que los de subida.

Si esta teoría del instrumento de equilibrio se ha puesto en práctica en la columna de gastos, ha sido a causa de otras fuerzas que han obligado al Estado a incurrir en gastos mayores: especialmente al extenderse entre los intelectuales la creencia de que el Estado debería tener una mayor participación en los asuntos económicos y en los privados; es decir, el triunfo de la filosofía del Estado del Bienestar. Esta filosofía ha encontrado un aliado muy útil en la teoría del instrumento de equilibrio; ha hecho posible que la intervención estatal creciera a un ritmo más rápido del que habría sido posible de otra forma.

La situación sería muy diferente hoy día si la teoría del instrumento de equilibrio se hubiera aplicado a la columna de los impuestos en vez de a la columna de los gastos. Supongamos que se hubieran reducido los impuestos en cada recesión, y supongamos que la impopularidad política de una elevación de impuestos en la fase de expansión hubiera llevado a una resistencia contra los nuevos programas de gasto oficial y a la reducción de los ya existentes. Puede ser que hoy día nos encontráramos en una posición en la que el gasto estatal absorbería mucho menos de la renta nacional, y ésta fuera mayor a causa de la reducción en el efecto inhibitorio de los impuestos.

Me apresuraré a decir que lo que acabo de exponer no pretende ser una defensa de la teoría del instrumento de equilibrio. En la práctica, aunque los efectos fueran en la dirección esperada bajo la teoría del instrumento de equilibrio, tendrían una cierta demora y cierta dispersión. Para que compensaran eficazmente las otras fuerzas que producen las fluctuaciones tendríamos que ser capaces de anunciarlas con mucha anticipación. Tanto en la política fiscal como en la política monetaria, dejando aparte las consideraciones políticas, no existe el nivel de conocimiento necesario para poder realizar cambios deliberados en los impuestos o en los gastos para utilizarlos como sensitivo mecanismo estabilizador. Al tratar de hacer eso es casi seguro que empeoraremos las cosas.

Empeoramos las cosas no por ser perversos todo el tiempo (eso se curaría fácilmente haciendo simplemente lo opuesto a lo que pareciera lo más natural). Empeoramos las cosas al introducir casi al azar ciertos trastornos que se acumulan simplemente a los otros trastornos. En realidad, parece que eso es lo que hemos hecho en el pasado (además, naturalmente, de los grandes errores que hemos cometido repetidamente). Lo que he escrito en otro lugar respecto a la política monetaria se aplica igualmente a la política fiscal: "Lo que necesitamos para el vehículo económico no es un avezado conductor monetario dando vueltas al volante constantemente para ajustarse a las inesperadas irregularidades de la carretera, sino algún medio de impedir que el pasajero monetario, al que llevamos en el asiento de atrás como lastre, se incline en algún momento, produciendo una sacudida que pueda hacer que el coche se salga de la carretera"<sup>1</sup>.

En cuanto a la política fiscal, las medidas apropiadas, equivalentes a la norma monetaria, consistirían en realizar un programa de gastos, de acuerdo con lo que la comunidad quiere hacer a través del Estado en vez de hacerlo privadamente; en este programa no deberían tenerse en cuenta para nada los problemas anuales de estabilidad económica. Los tipos impositivos se planearían de forma que produjeran suficientes ingresos para cubrir los gastos proyectados, tomando el promedio de unos años con otros; aquí también sin considerar para nada los cambios en la estabilidad económica de cada año. Finalmente, hay que evitar los cambios erráticos tanto en el gasto como en los impuestos. Claro que, a veces, es inevitable tener algunos cambios. Un cambio repentino de la situación internacional puede aconsejar grandes aumentos en el gasto militar, o bien permitir las deseadas reducciones. Esos cambios justifican algunas de las alteraciones erráticas del gasto estatal en el período de posguerra. Pero no las justifican todas, ni mucho menos.

---

<sup>1</sup> *A Program for Monetary Stability* (New York: Fordham University Press, 1959), p. 23.

Antes de dejar el tema de la política fiscal quiero discutir la opinión, muy extendida hoy día, de que un aumento en el gasto estatal, con relación a los ingresos impositivos, tiene que ser forzosamente expansivo, y una disminución tiene que ser contractiva. Esta opinión, que forma parte del cogollo de la creencia de que la política fiscal puede servir como instrumento de equilibrio, se acepta hoy día casi sin disputa lo mismo entre hombres de negocios que entre economistas profesionales y legos. Y sin embargo, la veracidad de esta creencia no se puede demostrar mediante consideraciones lógicas, nunca se la ha documentado con datos empíricos, y hasta es inconsistente con los datos empíricos que yo conozco.

Esa creencia tiene su origen en un crudo análisis keynesiano. Supongamos que el gasto del Estado aumente en cien dólares y que los impuestos se mantengan constantes. Entonces, dicen los defensores de esa creencia, la gente que recibe esos cien dólares tiene ahora más dinero por ese total. Parte de ese dinero se lo gastarán, por ejemplo, dos terceras partes, y la tercera parte restante la ahorrarán. Pero esto quiere decir que en la segunda vuelta alguien recibirá otros sesenta y seis dólares de renta. Este, a su vez, ahorrará una parte y se gastará el resto, y así sucesivamente en una serie infinita. Si en cada escalón se ahorra una tercera parte y se gastan dos terceras partes, esos cien dólares de gasto estatal terminarán creando, de acuerdo con este análisis, una renta adicional de 300 dólares. Este es el simple análisis del multiplicador keynesiano, con un multiplicador igual a tres. Claro que los efectos de una de estas inyecciones irán desapareciendo con el tiempo. El salto inicial de renta se convertirá en un retroceso a la posición inicial. Pero si el gasto estatal continúa siendo cien dólares más alto en cada unidad de tiempo, por ejemplo, anualmente, entonces la renta continuará siendo trescientos dólares más alta en cada año, de acuerdo con esta teoría.

Este sencillo análisis tiene un gran atractivo. Pero este atractivo es falso y se basa en el olvido de otros efectos importantes. Si tenemos en cuenta esos otros efectos, el resulta-

do final es mucho más dudoso: puede que no haya absolutamente ningún cambio de renta, en cuyo caso el gasto privado disminuiría en la misma cantidad en que ha aumentado el gasto estatal, o puede que se registre el aumento completo mencionado anteriormente, o puede que resulte cualquier situación intermedia. E incluso aunque aumente la renta monetaria, puede haber una subida de precios de forma que la renta real, o no aumentará nada o aumentará menos de lo que se creía. Vamos a examinar algunos de los posibles deslices que se esconden tras el razonamiento.

En primer lugar, en esa simple explicación no se ha dicho nada de en qué gasta el Estado esos cien dólares. Supongamos, por ejemplo, que los gaste en algo que los particulares ya obtenían por sí mismos. Los particulares se gastaban, por ejemplo, cien dólares en pagar derechos a un parque, con lo que se cubría el coste de los trabajadores para mantenerlo limpio. Supongamos que ahora el gobierno va a pagar esos costes y va a permitir a la gente entrar "gratis" al parque. Los trabajadores seguirán teniendo los mismos ingresos; pero la gente que pagaba derechos ahora tiene cien dólares disponibles. El gasto del gobierno no añade, ni siquiera en la etapa inicial, los cien dólares a los ingresos de nadie. Lo que hace es dejar a alguna gente con cien dólares disponibles para usarlos en otros fines; fines a los que, suponemos, conceden menos valor. Puede suponerse que gastarán en bienes de consumo una parte de su renta menor que antes, ya que reciben gratuitamente los servicios del parque. No es fácil decir en qué medida será menor esa parte. Aunque aceptemos, como se hacía en el simple análisis, que la gente ahorra un tercio de la renta añadida, no quiere ello decir que cuando se les dé "gratis" un grupo de bienes de consumo van a gastarse los dos tercios de la renta liberada en otros bienes de consumo. Desde luego la posibilidad extrema es que sigan comprando la misma colección de bienes de consumo que compraban antes y que añadan a sus ahorros los cien dólares liberados. En este caso el efecto del gasto estatal queda completamente compensado, aun en el

simple análisis keynesiano: el gasto estatal aumenta en cien dólares y el gasto privado disminuye en cien dólares. Otro ejemplo: el Estado puede gastar esos cien dólares en la construcción de una carretera que, de otra forma, habría tenido que realizar una empresa privada; o quizás el Estado puede gastar esa suma en mejorar la carretera ya existente, ahorrándole a la empresa los gastos de reparación de sus camiones. Entonces a la empresa le quedan unos fondos libres, pero hay que suponer que no los gastarán en inversiones que son menos atractivas. En estos casos los gastos estatales modifican simplemente la dirección de los gastos privados, y a lo único que se aplica el multiplicador es al exceso neto de gasto estatal sobre el privado. Desde este punto de vista, resulta paradójico que la mejor forma de asegurarse de que no haya desviación es que el gobierno gaste el dinero en algo totalmente inútil (este es el limitado contenido intelectual del "rellenar zanjas" como forma de crear trabajo). Claro que esto mismo, de por sí, prueba que hay algún error en este análisis.

En segundo lugar, en esa simple descripción no se ha dicho nada sobre cómo obtiene el Estado esos cien dólares que gasta. En cuanto al análisis realizado, lo mismo da que el Estado imprima nuevos billetes o que los tome prestados del público. Pero el elegir uno u otro tiene que implicar alguna diferencia. Con objeto de separar la política fiscal de la monetaria, supongamos que el Estado toma prestados cien dólares, de forma que la cantidad de medios de pago puede aumentarse sin nuevos gastos estatales, si así se desea, simplemente imprimiendo billetes y comprando con ellos Obligaciones del Estado. Pero ahora tenemos que averiguar cuál es el efecto de haber tomado dinero prestado. Para analizar ese problema supongamos que no hay desviación, es decir, que de momento no hay una compensación directa a los cien dólares, mediante una disminución del gasto privado. Nótese que cuando el Estado toma dinero prestado para gastarlo no se altera la cantidad de medios de pago en manos privadas. El Estado recoge con la mano derecha cien dólares prestados de unas personas y entrega el

dinero con la mano izquierda a las personas a quienes va a parar el gasto. El dinero está ahora en manos diferentes, pero la cantidad total de dinero no ha variado.

El simple análisis keynesiano asume implícitamente que el tomar dinero prestado no afecta para nada los otros gastos. Esto puede ocurrir bajo dos clases de circunstancias extremas. Primero, supongamos que a la gente le es totalmente indiferente tener Obligaciones o medios de pago, de forma que puedan venderse Obligaciones para obtener esos 100 dólares sin tener que ofrecer al comprador un rendimiento más alto del que ya daban antes. (Claro que cien dólares es una cantidad tan pequeña que en la práctica tendría un efecto insignificante sobre el tipo de rendimiento necesario; pero es una cuestión de principio cuyo efecto práctico puede verse haciendo que los cien dólares sean cien millones de dólares, o diez veces esa cifra.) En la jerga keynesiana esto es una "trampa de liquidez", de forma que la gente compra esas Obligaciones con "dinero ocioso". De no ser así, y está claro que no puede serlo indefinidamente, el Estado puede vender las Obligaciones solamente si ofrece un tipo de rendimiento más elevado. Esta elevación retraerá el gasto privado por parte de algunos posibles prestatarios. Veamos ahora la segunda circunstancia extrema en la que podría aplicarse el simple análisis keynesiano: es el caso en que los prestatarios en potencia insistan tanto en gastar, que la elevación de los tipos de interés, por muy aguda que sea, no consiga afectar sus planes, o, en la jerga keynesiana, que la eficiencia marginal de la inversión sea perfectamente inelástica respecto al tipo de interés.

No sé de ningún economista de prestigio, por muy keynesiano que se considere, que crea que puedan mantenerse actualmente alguno de esos supuestos extremos, o que puedan mantenerse aún habiendo una considerable cantidad de préstamos o una elevación de tipos de interés, o que hayan podido mantenerse en el pasado, de no haber sido en circunstancias especiales. Y sin embargo hay muchos economistas, por no hablar de los no economistas, tanto entre los que se consider-

ran keynesianos como entre los que no, que aceptan por válida la creencia de que una elevación en los gastos estatales con relación a los ingresos fiscales, aunque se financie con préstamos, es *forzosamente* expansionista. Pero, como hemos visto, esta creencia exige que se mantenga una de esas circunstancias extremas.

Si no se mantiene ninguno de los dos supuestos, el aumento del gasto estatal será compensado por una disminución del gasto privado, por parte de los que prestan el dinero al Estado o de los que, de otra forma, habrían tomado prestados esos fondos. ¿Qué proporción de ese aumento de los gastos quedará compensada? Depende de quienes tengan ese dinero. El supuesto extremo, implícito en una rígida teoría cuantitativa del dinero, es que la cantidad de dinero que se guarda la gente depende, como término medio, nada más que de su renta y no el tipo de rendimiento que pueden obtener de las Obligaciones y otros títulos similares. En este caso, como la cantidad total de dinero es la misma, antes y después, la renta monetaria total también tendrá que ser la misma para que la gente se contente con guardar esa cantidad de dinero. Eso quiere decir que los tipos de interés tendrán que elevarse lo suficiente para eliminar una cantidad de gasto privado exactamente igual al aumento del gasto público. En este caso extremo, los gastos estatales no tienen efecto expansivo absolutamente en ningún sentido. No aumenta ni siquiera la renta monetaria, y mucho menos la renta real. Lo único que ocurre es que aumenta el gasto estatal y disminuye el gasto privado.

Debo advertir al lector que ese es un análisis muy simplificado. Un análisis completo requeriría todo un libro de texto. Pero aun ese simple análisis es suficiente para demostrar que es posible cualquier resultado, entre un aumento de renta de trescientos dólares y un aumento de cero. Cuanto más decididos estén los consumidores en cuanto a la cantidad que van a gastar en consumo con una renta determinada, y cuanto más decididos estén los compradores de bienes de capital en cuanto a la cantidad que van a gastar en dichos bienes sin

fijarse en el coste, obtendremos un resultado más próximo al extremo keynesiano de los trescientos dólares. Por otra parte, cuanto más decididos estén los poseedores de dinero en cuanto a la relación que desean mantener entre sus saldos en efectivo y su renta, obtendremos un resultado más próximo a la extrema teoría cuantitativa rígida, según la cual no varía la renta. Para poder saber en cuál de estos dos sentidos está más decidido el público, tenemos que guiarnos por la evidencia de los hechos y no por el razonamiento teórico.

Con anterioridad a la Gran Depresión de 1930, la mayoría de los economistas habrían, sin duda alguna, concluido que el resultado se acercaba más a una elevación de cero que a la de trescientos dólares. A partir de entonces, los economistas opinan, sin duda alguna, todo lo contrario. Pero recientemente ha habido un movimiento de vuelta a la posición original. Lo triste es que ninguno de estos cambios de postura se basa en una satisfactoria evidencia de los hechos. Se basan más bien en juicios intuitivos sobre la experiencia cruda.

He realizado un trabajo empírico bastante extenso, en colaboración con algunos de mis estudiantes, referido a los Estados Unidos y a otros países, con el fin de obtener datos más satisfactorios<sup>2</sup>. Los resultados son sorprendentes. Nos indican, sin lugar a duda, que la situación final estará más próxima a la teoría cuantitativa extrema que a la keynesiana. La conclusión que parece justificada, sobre la base de esta información, es que el aumento de cien dólares que hemos supuesto en el gasto estatal puede esperarse que produzca un aumento de renta de unos cien dólares, unas veces más, otras veces menos. Esto quiere decir que un aumento del gasto estatal con relación a la renta no tiene efecto expansivo. Puede que haya un incremento de la renta monetaria, pero este incremento lo absorbe el gasto estatal. Los gastos privados no varían. Como lo probable es que los precios suban en este pro-

<sup>2</sup> Algunos de los resultados aparecen en la obra de MILTON FRIEDMAN y DAVID MEISELMAN: *The Relative Stability of the Investment Multiplier Velocity in the United States, 1896-1958* (será publicada próximamente por la Comisión sobre el Dinero y el Crédito).

ceso, o que bajen menos de lo que habrían bajado normalmente, el efecto es que el gasto privado es ahora menor en términos reales. En el caso de una disminución del gasto estatal, se aplican conclusiones similares.

No podemos decir que estas sean conclusiones finales. Se basan en la masa de información más completa y más amplia que conozco, pero aun así deja mucho que desear.

Hay una cosa que está clara. Tanto si las opiniones tan ampliamente aceptadas sobre los efectos de la política fiscal están acertadas como si están equivocadas, el hecho es que las contradice al menos una considerable masa de evidencia. Y que yo sepa, no hay ninguna otra masa organizada o coherente de evidencia que las justifiquen. Esas opiniones forman parte de la mitología económica; no son una conclusión demostrada por el análisis económico o por estudios cuantitativos. Sin embargo ha ejercido una inmensa influencia, consiguiendo el respaldo del público para la extensa interferencia estatal en la vida económica.

## VI. LA FUNCION DEL ESTADO EN LA EDUCACION

La enseñanza formal está financiada hoy día, y casi totalmente administrada, por órganos oficiales o por instituciones sin fines lucrativos. Esta es una situación que se ha ido creando paulatinamente y ahora ya se la considera tan natural, que no se presta mucha atención a las razones que pueda haber para un tratamiento especial de la instrucción, aun en los países donde la libre empresa es el sistema y la filosofía dominante. El resultado ha sido una extensión injustificada de la intervención estatal en este terreno.

Según los principios presentados en el capítulo II, la intervención estatal en la enseñanza se puede justificar de dos formas. La primera, es la existencia de un gran "efecto de vecindad". Esto se refiere a aquellas circunstancias en las que la acción de una persona impone un coste sustancial sobre otras personas, sin que sea factible el hacerle compensar a esas personas; o que, por el contrario, produzca ganancias importantes a otras personas por las que no es factible hacerles compensar al causante (circunstancias que hacen que el intercambio voluntario sea imposible). La segunda es la preocupa-

ción paternalista por los niños y demás irresponsables. Los efectos de vecindad y el paternalismo tienen consecuencias muy diferentes en cuanto a: 1) la educación general del ciudadano, 2) la enseñanza especializada, de tipo vocacional. La justificación de la intervención estatal es muy diferente en estos dos campos, y requiere tipos de acción muy diferentes también.

Un último comentario: es importante que distingamos entre "instrucción" y "educación". No todo lo que es instrucción es educación, ni todo lo que es educación es instrucción. Lo que debe preocuparnos es la educación. La actividad estatal se limita casi exclusivamente a la instrucción.

### *Educación general del ciudadano*

Para que una sociedad democrática y estable pueda existir tiene que haber un nivel mínimo de alfabetismo y de conocimiento por parte de la mayoría de los ciudadanos, y una amplia aceptación de alguna escala de valores común a todos. La educación puede contribuir a alcanzar ambos objetivos. Por tanto, lo que se gana con la educación de un niño beneficia no solamente al niño o a sus padres, sino también a los demás miembros de la sociedad. La educación de mi hijo contribuye al bienestar de ustedes, ya que contribuye a que tengamos una sociedad democrática y estable. Lo que no es posible es identificar a las personas concretas (o las familias) beneficiadas y, por tanto, no se les pueden cobrar los servicios prestados. Aquí tenemos, por consiguiente, un importante "efecto de vecindad".

¿Qué tipo de acción estatal queda justificada por este efecto de vecindad? La más obvia es la de exigir que todos los niños reciban un mínimo de instrucción de un tipo determinado. Este requisito se les podría exigir a los padres sin necesidad de una nueva acción estatal, igual que a los dueños de edificios o de automóviles se les exige que observen determi-

nados standards para proteger la seguridad de los demás. Sin embargo, hay una diferencia entre estos dos casos. Las personas que no puedan hacer frente al coste que significa el mantener los standards exigidos para los edificios o los automóviles, generalmente pueden librarse de la propiedad vendiéndolos. Así es que, generalmente, este requisito se puede exigir sin necesidad de subsidios estatales. Pero el separar a un niño de sus padres porque no puedan pagar la instrucción mínima exigida es claramente inconsistente con el hecho de que dependemos de la familia como unidad social básica, y con nuestra creencia en la libertad del individuo. Además, sería probablemente perjudicial en cuanto a su educación como ciudadano de una sociedad libre. Si la carga financiera impuesta por este requisito de escolaridad pudiera cubrirse fácilmente por la mayoría de las familias de la comunidad, sería factible y deseable el exigir que los padres cubrieran el costo directamente. Los casos extremos podrían resolverse estableciendo subsidios especiales para las familias necesitadas. Hoy día, en Estados Unidos, hay muchas zonas donde se dan estas condiciones. En estas zonas sería muy de desear que se impusieran los costes directamente sobre los padres. De esta forma se eliminaría toda la maquinaria estatal que actualmente recauda impuestos de todos los habitantes durante toda su vida, y luego se lo devuelve casi todo a la misma gente durante el período en que sus hijos están en la escuela. Disminuiría también la posibilidad de que los gobiernos administraran las escuelas, cuestión discutida más adelante. Aumentaría la posibilidad de que disminuyera la parte de gastos de educación cubierta con subsidios, ya que la necesidad de estos subsidios será menor al elevarse el nivel general de renta. Si, como ocurre ahora, el Estado paga todos o casi todos los gastos de educación, la elevación de la renta produce simplemente una mayor circulación de fondos a través de los impuestos y una expansión de las funciones del Estado. Por último, y esto también es importante, al imponer sobre los padres los costes de educación, tenderían a igualarse el coste privado y el coste social de tener

hijos y de esta manera se conseguiría una mejor distribución de familias por tamaño<sup>1</sup>.

En muchas partes de los Estados Unidos sería casi imposible llevar a cabo semejante política, debido a las diferencias entre unas familias y otras, en cuanto a recursos y en cuanto a número de hijos, aparte del hecho de que la imposición de un cierto nivel de escolaridad implica un coste muy elevado. Tanto en esas regiones como en otras donde podría llevarse a cabo una política de ese tipo, el Estado ha resuelto hacerse cargo de la financiación de las escuelas. El Estado paga, no solamente para satisfacer el nivel mínimo de escolaridad que se exige a todo el mundo, sino para satisfacer otros tipos de enseñanza a niveles más elevados. Son éstas, enseñanzas que están a disposición de los alumnos, pero que no se les exigen. Uno de los argumentos en favor de ambas medidas es el de los "efectos de vecindad", que hemos discutido anteriormente. Hay que pagar los costes porque esa es la única forma factible de hacer cumplir el mínimo requerido. Además se financian también ciertas enseñanzas por encima del mínimo, porque hay mucha gente que se beneficia del hecho de que las personas con cualidades e intereses especiales prosigan sus estudios, ya que esta es una forma de preparar mejores dirigentes políticos y sociales. Hay que comparar los beneficios de estas medidas con los costes, y puede haber grandes diferencias de opinión en cuanto a la dimensión de los subsidios que deban aplicarse. Sin embargo, casi todos nos declaramos probablemente en el sentido de que los beneficios son suficientemente importantes como para justificar una cierta cuantía de subsidios estatales.

De esa forma, se justifican solamente los subsidios estata-

<sup>1</sup> El pensar que esa medida pudiera afectar notablemente el tamaño de las familias, no es tan absurdo como pueda pensarse. Por ejemplo, una explicación de que la tasa de nacimientos sea menor en los grupos socioeconómicos más altos que en los más bajos, puede ser muy bien el hecho de que los hijos les resulten relativamente más caros al primer grupo que al segundo, dado el mayor nivel y calidad de educación a que aspiran, cuyo coste tienen que pagar ellos privadamente.

les a ciertos tipos de enseñanza. Para empezar, no se justifican los subsidios a la enseñanza puramente profesional, que aumenta la productividad económica del estudiante, pero que no le prepara como dirigente o como ciudadano. Es difícilísimo trazar una línea de separación entre los dos tipos de enseñanza. Casi toda enseñanza general aumenta el valor económico del estudiante (en realidad no ha sido hasta tiempos recientes, y en unos pocos países, que el alfabetismo ha dejado de ser una valiosa mercancía). Y muchas de las enseñanzas profesionales ensanchan la mentalidad del estudiante. Sin embargo, la diferencia es realmente significativa. El financiar la preparación profesional de veterinarios, dentistas, o especialistas en belleza, tal como se suele hacer en los Estados Unidos, en instituciones de enseñanza mantenidas con fondos públicos no se puede justificar en la misma forma que los subsidios a las escuelas primarias o, a un nivel más elevado, subsidios a la enseñanza de las humanidades al nivel universitario. Más adelante en este capítulo discutiremos si se puede justificar con otras razones.

El argumento cualitativo de los "efectos de vecindad", naturalmente no determina las clases concretas de enseñanza que hay que subsidiar, o la cuantía de los subsidios. Hay que suponer que el beneficio social será mayor en los niveles de enseñanza más bajos, donde existe unanimidad sobre el contenido de los cursos, y disminuye continuamente a medida que se eleva el nivel de enseñanza. Pero incluso esta afirmación no se puede hacer con absoluta seguridad. Hay organismos que otorgan subsidios a las universidades mucho antes que a las escuelas. El buen juicio de la comunidad, expresado mediante los aceptados canales políticos, debe decidir cuáles son las formas de enseñanza que tienen mayor utilidad social, y qué parte de los limitados recursos de la comunidad deben gastarse con este fin. El propósito de este estudio no es el de darle una solución a la comunidad, sino el aclarar los problemas que se presentan al tener que elegir, y en especial el problema de

si es apropiado el hacer la elección sobre una base comunal y no individual.

Como ya hemos visto, tanto la imposición de un mínimo obligatorio de enseñanza como la financiación de esta enseñanza por el Estado pueden justificarse por los "efectos de vecindad" de la enseñanza. Un tercer paso; es decir, el hecho de que el Estado pase a administrar las instituciones de enseñanza, la "nacionalización", por así decir, de gran parte de la industria de la educación es mucho más difícil de justificar sobre esta base o, en mi opinión, sobre cualquier otra base. Pocas veces se ha estudiado expresamente la conveniencia de llevar a cabo tal nacionalización. Por regla general, lo que han hecho los gobiernos ha sido financiar la enseñanza mediante el pago directo del coste de mantener las instituciones educativas. De forma que este paso parecía necesario una vez tomada la decisión de ayudar a la enseñanza. Sin embargo podríamos separar ambas medidas. El Estado podría exigir que todos los alumnos alcanzaran un nivel mínimo de enseñanza, entregando a los padres un resguardo a redimir por una cantidad máxima determinada por hijo al año, siempre que la gasten en servicios educativos "aprobados". Entonces los padres quedarían en libertad de gastar esta cantidad y cualquier otra cantidad que deseen añadir por su cuenta en la adquisición de servicios educativos en la institución "aprobada" que ellos elijan. Los servicios educativos los podrían ofrecer empresas privadas que buscan un beneficio, o instituciones que operan sin beneficio. La función del Estado se limitaría asegurarse de que las escuelas mantengan un nivel determinado de calidad, como, por ejemplo, la inclusión de un mínimo común de asignaturas en sus programas, de la misma forma en que inspecciona los restaurantes para asegurarse de que mantienen un nivel sanitario mínimo. Un excelente ejemplo de programas de este tipo es el programa educativo de los Estados Unidos para los veteranos de la segunda guerra mundial. A cada uno de los veteranos que reuniera las cualificaciones necesarias se le entregaba una cantidad anual para

que la utilizara en la institución que él quisiera, siempre que se ajustara a los niveles mínimos. Otro ejemplo más limitado es el de Inglaterra, donde las autoridades locales pagan la matrícula de ciertos estudiantes que asisten a colegios particulares. Otro ejemplo lo tenemos en el sistema francés, en el cual el Estado paga una parte del coste a los estudiantes que asisten a colegios particulares.

Un argumento en favor de la nacionalización de las escuelas, basándose en un "efecto de vecindad", es que de no ser así puede que fuera imposible dar a los alumnos un conjunto común de valores considerados esenciales para la estabilidad social. Puede que la imposición de niveles mínimos a los colegios particulares, como hemos sugerido más arriba, no sea suficiente para conseguir ese resultado. El problema puede verse con más claridad si lo referimos a los colegios dirigidos por diversos grupos religiosos. Puede argüirse que dichos colegios inculcan una escala de valores inconsistentes con los valores de otros colegios religiosos y con los de los colegios seculares, de esta forma hacen de la educación una fuerza que divide en vez de unificar.

Extremando este argumento, se llega a defender no solamente que el Estado administre los colegios, sino la asistencia obligatoria a dichos colegios. Los sistemas existentes en los Estados Unidos y en casi todos los países occidentales son una medida intermedia. Se dispone de escuelas administradas por el Estado, pero no son obligatorias. Sin embargo, el lazo que existe entre la financiación de la enseñanza y su administración coloca a los otros colegios en una posición de desventaja: reciben poco o ningún beneficio de los fondos estatales invertidos en la enseñanza —esta situación ha causado considerable discusión política en Francia sobre todo, y en la actualidad en los Estados Unidos. Existe el temor de que al eliminar esta desventaja se fortalezcan de tal manera las escuelas parroquia-

les \* que el problema de conseguir un grupo común de valores se haga aún más difícil.

A pesar de lo persuasivo que es este argumento, no estamos seguros de que sea válido o de que la desnacionalización de las escuelas tenga el efecto indicado. Como principio, está en conflicto con la preservación de la libertad. La línea divisoria entre, por una parte, la difusión de los valores sociales comunes que se requieren en una sociedad estable y, por otra parte, el indoctrinamiento que impide la libertad de pensamiento y de creencia, es una de esas divisorias que es más fácil de mencionar que de definir.

En cuanto a efectos, la desnacionalización de las escuelas ampliaría las posibilidades de elección, a disposición de los padres. Si los padres pueden enviar a sus hijos a las escuelas públicas sin pagar matrícula (como ocurre en la actualidad), muy pocos podrán o querrán enviarlos a otros colegios, a menos que también estén subvencionados. Las escuelas parroquiales están en desventaja por no recibir nada de los fondos que el Estado dedica a la enseñanza, pero en cambio tienen la ventaja de estar bajo la dirección de instituciones dispuestas a subvencionar dichas escuelas y dispuestas a obtener los fondos necesarios. Los colegios particulares disponen de muy pocas fuentes más de financiación. Si los fondos públicos que se dedican actualmente a la enseñanza se pusieran a disposición de los padres sin tener en cuenta a dónde envían a sus hijos, surgirían una serie de colegios para hacer frente a la demanda. Los padres podrían expresar directamente su opinión sobre las escuelas, retirando a sus hijos de una escuela y enviándolos a otra, con mucha más facilidad que en la actualidad. En la actualidad pueden hacerlo también, pero a un coste elevado: pueden, o bien mandar sus hijos a un colegio particular, o mudarse a otra zona. Aparte de eso, sólo pueden ex-

---

\* La escuela parroquial es un colegio particular de enseñanza primaria. Es un añadido que existe en todas las parroquias católicas del país y que se mantiene exclusivamente con los fondos que aportan los miembros de la parroquia. Los católicos tienen una obligación moral de llevar a sus hijos a estas escuelas parroquiales en vez de a las escuelas públicas. (*N. del T.*)

presar sus opiniones por medio de lentos canales políticos. Quizá en un sistema administrado por el Estado pueda haber un mayor grado de libertad en la elección de escuelas, pero, dada la obligación de proveer en ellas espacio para todos los niños, sería difícil practicar esta libertad. En este campo, como en muchos otros, lo probable es que si hay empresas en competencia se cubran con más eficiencia las demandas del consumidor que con empresas nacionalizadas o con empresas cuyo objetivo es servir otros propósitos. El resultado final pudiera ser que las escuelas parroquiales no ganarían en importancia sino que la perderían.

Otro factor relacionado con la misma situación es la aversión de los padres que mandan a sus hijos a las escuelas parroquiales a pagar más impuestos para financiar los gastos de las escuelas públicas. El resultado es que en las zonas donde las escuelas parroquiales son importantes, es difícil obtener fondos para las escuelas públicas. En la medida en que la calidad dependa de los gastos, y no hay duda de que en cierta medida así es, las escuelas públicas tienden a tener en esas zonas una calidad inferior y, por tanto, las escuelas parroquiales son, en comparación, más atrayentes.

Otro caso especial del argumento en favor de que las escuelas estén a cargo del Estado para que la educación sea una fuerza unificadora, es que los colegios particulares tenderían a exacerbar las distinciones de clase. Al tener mayor libertad para llevar a los hijos a otros colegios, los padres de la misma clase convendrían en los mismos colegios y, por tanto, los niños de clases netamente diferentes no tendrían oportunidad de mezclarse sanamente. Tanto si este argumento en principio es válido como si no lo es, no es seguro que se siga el efecto indicado. Bajo el sistema actual, la estratificación de las zonas residenciales restringe eficazmente la posibilidad de que se mezclen los niños de clases sociales netamente diferentes. Además, en la actualidad, a los padres no se les impide llevar a sus hijos a colegios particulares. Es muy limitado el número de familias que pueden hacerlo y que lo hacen en realidad.

(si no contamos las escuelas parroquiales), pero de esta forma se intensifica la estratificación.

En realidad a mí me parece que este argumento nos lleva en una dirección casi totalmente opuesta: hacia la desnacionalización de las escuelas. Hagamos la pregunta de en qué respecto está más en desventaja el habitante de un barrio pobre (no digamos ya el de un barrio negro), en una de las grandes ciudades. Si él da mucha importancia, por ejemplo, a tener un coche nuevo, a fuerza de ahorrar puede acumular suficiente dinero para comprarse un coche como el de un residente de un barrio elegante. Para ello no tiene necesidad de mudarse de barrio. Al contrario, una forma de obtener el dinero es economizar en los gastos de vivienda. Y lo mismo se aplica a la ropa, muebles, libros, etc. Pero supongamos que en una de esas barriadas pobres haya una familia que tenga un niño de gran talento, y supongamos que den tanta importancia a la educación del niño, que estén dispuestos a ahorrar y escatimar con esa finalidad. A menos que puedan conseguir un tratamiento especial (como, por ejemplo, becas) en uno de los pocos colegios particulares, esta familia se encontrará en una situación muy difícil. Las escuelas públicas "buenas" están en los barrios de renta elevada. Esta familia estaría dispuesta a gastar un poco más, aparte de lo que ya pagan en impuestos, para mejorar la educación de su hijo. Pero lo que no pueden hacer, al mismo tiempo, es mudarse a un barrio más caro.

Yo creo que nuestras opiniones en este respecto están todavía dominadas por la idea de los pueblos pequeños, donde había sólo una escuela, para los ricos y para los pobres. En esas circunstancias puede que las escuelas hayan servido como igualadoras de oportunidades. Pero con el crecimiento de las zonas urbanas y suburbanas la situación ha cambiado radicalmente. Nuestro sistema escolar actual, lejos de igualar las oportunidades, consigue probablemente el efecto contrario. Hace que al reducido número de niños excepcionales (y en ellos está la esperanza de nuestro futuro) les sea más difícil elevarse sobre su estado inicial de pobreza.

Otro argumento en pro de la nacionalización de la enseñanza es el "monopolio técnico". En las poblaciones pequeñas y en las zonas rurales puede ocurrir que el número de niños no sea lo suficientemente grande como para justificar la existencia de más de una escuela de tamaño razonable y, por tanto, no podemos confiar en que la competencia proteja los intereses de los padres y de los niños. Como en muchos otros casos de monopolio técnico, las alternativas son: monopolio privado sin limitaciones, monopolio privado con control estatal y empresa pública —a cuál peor—. Ese argumento, aunque es válido y significativo, ha quedado muy debilitado en las últimas décadas a causa de las mejoras en el transporte, y de la mayor concentración de población en las zonas urbanas.

El sistema que tendría más justificación, según las consideraciones anteriores (al menos para la enseñanza elemental y media), sería una combinación de escuelas privadas y públicas. Los padres que decidieran llevar a sus hijos a colegios particulares recibirían del Estado una cantidad igual a la que se calcule como costo de educar a un niño en la escuela pública. Claro que los padres tendrían que gastar por lo menos esa misma cantidad en la educación de sus hijos en una institución autorizada. Con este sistema tendríamos la respuesta a los argumentos del "monopolio técnico". Sería la solución para las quejas de los padres de que si llevan a sus hijos a un colegio particular no subvencionado tienen que pagar dos veces por la educación de sus hijos: una en la forma de impuestos, y otra directamente. Otra ventaja de este sistema es que aumentaría la competencia. De esta forma se fomentaría el desarrollo y la mejora de todas las escuelas. Al existir la competencia, habría muchas variedades de escuelas. También introduciría bastante flexibilidad en los distritos escolares. Una de sus ventajas importantes sería que los sueldos de los maestros responderían a las fuerzas del mercado. Por tanto, las autoridades públicas tendrían un rasero con el que medir los sueldos y conseguir un rápido ajuste a los cambios en las condiciones de oferta y demanda.

Generalmente se insiste en que la mayor necesidad en la enseñanza es más dinero para construir más instalaciones y para pagar sueldos más elevados a los maestros para poder atraer a mejores maestros. La cantidad de dinero gastada en la enseñanza ha venido aumentando a un ritmo elevadísimo, mucho más que nuestra renta total. Los sueldos de los maestros también han venido aumentando más rápidamente que los rendimientos en otras ocupaciones semejantes. El problema básico no es que gastemos demasiado poco dinero (aunque puede que eso sea cierto), sino que obtenemos poco rendimiento con el dinero que gastamos. Quizá podamos clasificar como gastos escolares el dinero gastado en estructuras magníficas o instalaciones de lujo en muchas de nuestras escuelas. Pero es difícil clasificarlo como gastos en educación. Esto se aplica igualmente con respecto a los cursos en construcción de cestos, bailes de salón y muchas otras asignaturas que tanto dicen del ingenio de los educadores. Claro que no puede haber objeción ninguna a que los padres gasten su propio dinero en las finezas que les parezca bien. Eso es asunto suyo. Pero sí puede objetarse, cuando eso se financia con los impuestos que pagan los padres, y los que no son padres. ¿Dónde están los "efectos de vecindad" que justifiquen semejante uso del dinero obtenido mediante impuestos?

Una de las principales razones de que los fondos públicos se usen de esa manera es el sistema actual de combinar la administración y la financiación de las escuelas. El padre que prefiera que usen el dinero en mejores maestros y libros en vez de entrenadores y pasillos, no puede expresar su preferencia más que convenciendo a la mayoría de que cambien la distribución de los gastos. Este es un caso especial del principio general de que el mercado permite que cada uno satisfaga su propio gusto (representación proporcional efectiva) mientras que el proceso político impone conformidad. Además, el padre que desee gastar algo más de dinero en la educación de su hijo está muy limitado. No puede añadir una cierta cantidad a lo que ya gasta en educar a su hijo, y llevar-

lo a un colegio algo más caro. Si lo cambia de colegio tiene que pagar el coste completo, y no simplemente la diferencia entre el nuevo y el anterior. Sólo puede gastar más dinero en otras actividades fuera del programa académico —clases de baile, de música, etc.—. Como las posibilidades de gastar más dinero en clases particulares tiene un límite, la tendencia a gastar más en la educación de los hijos se manifiesta en gastos públicos cada vez más elevados, con finalidades muy vagamente relacionadas con las razones fundamentales para la intervención estatal en las escuelas.

Como implica el análisis anterior, la adopción del sistema indicado podría significar un menor gasto estatal en educación, pero mayores gastos totales. Les permitiría a los padres adquirir con más eficiencia lo que desean y, por tanto, les llevaría a gastar más de lo que gastan ahora directa e indirectamente mediante los impuestos. Se impediría la frustración de los padres que quieren gastar más dinero en la enseñanza, pero que no pueden por la actual necesidad del conformismo en cuanto a la forma de gastar el dinero, y por la aversión, comprensible, a pagar más impuestos con fines muy alejados de la educación, tal como ellos la entienden<sup>2</sup>, por parte de los individuos que no tienen hijos en la escuela o que no van a tenerlos.

En cuanto a los sueldos de los maestros, el problema no está en que sean demasiado bajos en promedio (en promedio puede que sean demasiado altos), sino en que son demasiado uniformes y rígidos. A los malos maestros se les paga demasiado y a los buenos maestros demasiado poco. La escala de sueldos tiende a ser uniforme y a estar determinada por la antigüedad, los títulos recibidos y los certificados profesionales,

<sup>2</sup> Un curioso ejemplo del mismo efecto, en otro campo, es el Servicio Nacional Británico de la Salud. En un penetrante y cuidado estudio, D. S. LEES afirma concluyentemente que: «El gasto realizado en el SNBS, no sólo no ha sido extravagante, sino que ha sido menos de lo que probablemente habrían gastado los consumidores de haber habido mercado libre. Especialmente la suma dedicada a la construcción de hospitales, es vergonzosa». «Health Through Choice», *Hobart Paper 14* (Londres: Institute of Economic Affairs, 1961), p. 58.

más bien que por mérito. También esto se debe en gran parte al sistema actual de administración estatal de las escuelas, y el problema se hace más serio cuanto más grande es la unidad sobre la que se ejerce el control estatal. En realidad, ésta es precisamente la razón por la que las organizaciones de profesionales docentes defienden siempre la idea de ampliar las unidades: del distrito escolar local, al estatal, y del estatal al federal. En una organización burocrática, en el fondo son funcionarios públicos, es casi imposible evitar la escala de sueldos fijos y estimular la competencia con grandes diferencias de sueldo según el mérito. Los educadores, es decir, los maestros mismos, son los que llegan a ejercer el control principal. La comunidad local o los padres ejercen un control muy reducido. En cualquier ocupación, ya sea carpintería, fontanería o enseñanza, la mayoría de los trabajadores prefieren tener una escala de sueldos fijos y se oponen a las diferencias basadas en mérito, por la sencilla razón de que los muy dotados son siempre un grupo reducidísimo. Este es un caso especial de la tendencia general que tiene la gente a ponerse de acuerdo para fijar los precios mediante acuerdos sindicales o monopolios industriales. Pero estas confabulaciones generalmente las destruye la competencia, a menos que las respalde el Estado.

Si fuéramos a buscar intencionadamente un sistema para reclutar y remunerar a los maestros, de tal forma que quedaran excluidos los que tienen ideas nuevas y originales, y que atrajera a los aburridos y mediocres, lo mejor que podríamos hacer es imitar el sistema de exigir certificados profesionales y escalas rígidas de sueldos, tal como se ha venido haciendo en las grandes ciudades y en el ámbito estatal. Lo que nos sorprende es que el nivel de las enseñanzas primaria y media, en estas circunstancia, sea de tan alta calidad. El sistema que proponemos resolvería estos problemas y permitiría que hubiera competencia. De esta manera se podría remunerar más a los que lo merecieran y atraer a maestros de más capacidad.

¿Por qué ha evolucionado de esta manera la intervención

estatal en la enseñanza en los Estados Unidos? Yo no tengo el conocimiento detallado de historia de la educación, que habría que tener para responder adecuadamente a esa pregunta. Puede que sea útil aventurar alguna conjetura, que nos sugiera las consideraciones que pueden alterar la política social. Desde luego no estoy seguro de que el sistema que voy a proponer hubiera sido el mejor hace cien años. Antes del gran desarrollo del transporte, el argumento del "monopolio técnico" era mucho más fuerte. También es cierto que el principal problema de los Estados Unidos en el siglo XIX y principios del XX no era el promover diversidad, sino el crear un cuerpo de valores comunes, cosa esencial en toda sociedad estable. Grandes corrientes de inmigrantes procedentes de todas partes del mundo, con idiomas y costumbres diferentes, invadían los Estados Unidos. El *melting pot* tenía que introducir un cierto grado de conformismo y de lealtad a los valores comunes. La escuela pública tuvo una importante función en esta tarea, especialmente al imponer el inglés como idioma común. Bajo el sistema aquí propuesto el nivel mínimo impuesto a las escuelas para ser aprobadas podía haber incluido el uso del inglés. Pero habría sido más difícil hacer cumplir este requisito si hubiéramos tenido un sistema de colegios particulares. No quiero decir con esto que el sistema de escuelas públicas fuera decididamente preferible al aquí propuesto, sino simplemente que en aquellos tiempos era mucho más defendible que hoy día. El problema que tenemos hoy día no es el de imponer el conformismo, sino precisamente el hecho de que nos amenaza un exceso de conformismo. El problema que tenemos es el de fomentar la diversidad, y el sistema aquí propuesto lo conseguiría mucho mejor que un sistema de escuelas nacionalizadas.

Otra factor que puede haber sido importante hace cien años es la combinación de la falta de confianza que había en asignaciones de dinero a los particulares ("entregas de dinero"), y de la falta de un sistema administrativo eficiente que se ocupara de la distribución de los cheques y que controlara

su uso. Esta maquinaria administrativa es un fenómeno de los tiempos modernos, que ha florecido con la enorme expansión de los impuestos personales y de los programas de seguros sociales. En su ausencia, puede que pensaran que la única fuente de financiación de la enseñanza se hallaba en la administración de las escuelas.

Como nos indican los ejemplos citados anteriormente (Inglaterra y Francia), algunas de las características del sistema propuesto se encuentran en algunos sistemas educativos ya existentes. Y ha habido presiones, creo yo, cada vez mayores para implantar sistemas similares en la mayoría de los países occidentales. Esto se explica, quizá en parte, por los avances modernos de la maquinaria administrativa estatal que facilitan la implantación de tales sistemas.

Aunque en el cambio al sistema propuesto se presentan muchos problemas administrativos, no parecen ser insolubles ni únicos en su género. Al igual que en la desnacionalización de otras actividades, las instalaciones y el material ya existentes podrían venderse a las empresas privadas que quisieran entrar en este nuevo campo. Así es que no habría pérdida de capital en la transición. Como los organismos estatales, al menos en algunas zonas, continuarían administrando las escuelas, la transición sería gradual y fácil. La administración local de la enseñanza en los Estados Unidos y en algunos otros países también facilitaría la transición, ya que fomentaría un cierto grado de experimentación. Indudablemente surgirían algunas dificultades al determinar quién tiene derecho a recibir subvenciones de una determinada unidad estatal, pero eso es lo mismo que el problema que se presenta hoy día al decidir a qué unidad le corresponde la educación de un niño determinado. Las diferencias en la cuantía de las subvenciones harían que la gente se interesara por vivir en una zona más que en otra, igual que hoy día las diferencias en la calidad de la enseñanza tienen el mismo efecto. La única complicación que habría que temer es el mayor número de posibilidades de realizar abusos a causa del mayor grado de libertad en cuanto a la

elección de la institución a donde puede uno llevar a sus hijos. Un argumento que siempre se esgrime en defensa del "status quo" y en contra de cualquier cambio, es la dificultad de administrarlo. En este caso ese argumento tiene aún menos fuerza que de costumbre, ya que el sistema actualmente en existencia tiene que hacer frente no solamente a los principales problemas del sistema propuesto, sino a otros muchos ocasionados por el hecho de que la administración de las escuelas sea una función estatal.

### *La enseñanza al nivel universitario*

La discusión anterior se refiere principalmente a las enseñanzas elemental y media. En cuanto a la enseñanza superior, las razones para la nacionalización basadas en el "monopolio técnico" o en los "efectos de vecindad", son todavía más débiles. En los niveles inferiores de la enseñanza casi todo el mundo está de acuerdo en cuanto a lo que hay que incluir en un programa para educar a los ciudadanos de una democracia (nadie pone en duda que haya que enseñar aritmética, lectura y escritura). Cuanto más elevada sea la enseñanza, mayor es el desacuerdo. Ya en la enseñanza secundaria nos encontramos con que no hay suficiente acuerdo como para imponer la opinión de la inmensa mayoría sobre todos los demás, mucho menos la de la simple mayoría. La falta de acuerdo puede, en realidad, poner en duda incluso la conveniencia de subsidiar la enseñanza a este nivel, y ciertamente es un fuerte argumento en contra de la nacionalización basada en el deseo de conseguir un cuerpo común de valores. A este nivel difícilmente puede hablarse de "monopolio técnico" en vista de las distancias que cubre alguna gente para asistir a las instituciones de enseñanza superior.

En los Estados Unidos los organismos estatales juegan un papel menos importante en la enseñanza superior que en el nivel elemental y medio. Sin embargo han crecido mucho en

importancia, sobre todo hasta la década de los años 1920, y ahora incluyen a más de la mitad de los estudiantes que asisten a las universidades<sup>3</sup>. Una de las principales razones de que hayan crecido tanto es el hecho de que son relativamente baratas. Casi todas las universidades de los Estados o de los municipios cobran derechos de matrícula inferiores a los que tienen que cobrar las universidades particulares. Estas han tenido, como consecuencia, graves problemas financieros y se han quejado, con razón, de competencia injusta. Han querido mantenerse independientes del Estado, pero al mismo tiempo se han visto forzadas a buscar la ayuda financiera del Estado.

El análisis anterior nos sugiere los aspectos a los que hay que buscar solución. Los gastos públicos en la enseñanza superior pueden justificarse como medio de preparar a los jóvenes para ser ciudadanos y para ser dirigentes. Pero hay que añadir que las grandes sumas que se usan con destino a preparación estrictamente profesional no puede justificarse con ese argumento ni, en realidad, como veremos más adelante, con ninguno otro. No existe base alguna que pueda justificar el que se limiten las subvenciones solamente a las enseñanzas recibidas en una institución administrada por el Estado. Las subvenciones deberían otorgarse a los individuos para que las usaran en las instituciones que ellos quisieran, siempre y cuando sea para recibir enseñanzas que queramos subvencionar. Las escuelas estatales que conservemos deberían cobrar derechos que cubran los costos de la enseñanza para, de esta forma, competir en pie de igualdad con las instituciones que no reciben ayuda estatal<sup>4</sup>. El sistema resultante se asemejaría al adoptado en los Estados Unidos al final de la segunda guerra mundial para financiar la enseñanza de los veteranos, excepto que en nuestro sistema los fondos procederían de los Estados y no del gobierno federal.

<sup>3</sup> Véase GEORGE J. STIGLER: *Employment and Compensation in Education*, «Occasional Papers», No. 33 (Nueva York: National Bureau of Economic Research, 1950), p. 33.

<sup>4</sup> Exceptúo los gastos en investigación científica básica. Interpreto la enseñanza en un sentido restringido, para excluir consideraciones que extenderían la discusión más de lo debido.

La adopción de tales sistemas contribuiría a que hubiera una competencia más eficaz entre los diversos tipos de escuelas, y a que hubiera una mejor utilización de los recursos educativos disponibles. Eliminaría la presión que existe para que el Estado ayude directamente a las universidades privadas, y así podrían mantener su independencia total y su diversidad, al mismo tiempo que las permitiría crecer en importancia, en comparación con las instituciones estatales. Puede que también tuviera la ventaja accesoria de que se examinen con más cuidado los fines para los que se conceden las subvenciones. El hecho de que los subsidios se concedan a las instituciones y no a los individuos, ha llevado a la concesión indiscriminada para cualquier actividad que sea apropiada a una institución, sin pararse a pensar si son éstas actividades que deba subvencionar el Estado. No siempre lo son.

El argumento de la igualdad, como defensa del sistema aquí propuesto, es aún más claro si lo aplicamos al nivel universitario, dado el gran número y la diversidad de las instituciones privadas. Por ejemplo, el Estado de Ohio les dice a sus ciudadanos: "Si tiene usted un hijo que quiere ir a la universidad le damos automáticamente una buena beca para que pueda obtener su título, siempre que satisfaga los requisitos educativos mínimos y con tal de que tenga la viveza de elegir la universidad de Ohio. Si su hijo quiere ir, o usted quiere que vaya, a Oberlin College, o a Western Reserve University, y no digamos a Yale, Harvard, Northwestern, Beloit, o la universidad de Chicago, no le damos ni un céntimo". ¿Cómo puede justificarse semejante sistema? ¿No sería mucho más justo (aparte de que fomentaría un nivel académico más elevado) que el Estado de Ohio dedicara este dinero a becas aplicables a cualquier universidad, y obligar a la universidad de Ohio a que compita en igualdad de condiciones con las otras instituciones?<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> He usado Ohio, en vez de Illinois, porque desde que escribí el artículo en que se basa este capítulo (1953), Illinois ha adoptado un programa que está orientado en esta dirección: ofrece becas que se pueden disfrutar en universidades privadas dentro del Estado de Illi-

## *Enseñanza profesional y técnica*

En la enseñanza profesional y técnica no hay efectos de vecindad como los que se han mencionado en la enseñanza general. Es una forma de inversión en capital humano, de la misma forma que hay inversión en maquinaria, edificios y otras formas de capital no humano. Su función es el elevar la productividad económica del ser humano. Si lo consigue, el individuo, en una sociedad de libre empresa, recibirá por los servicios que presta una compensación más elevada que la que recibiría de otra forma<sup>6</sup>. Esta diferencia en el rendimiento es el incentivo económico para invertir capital, ya sea en forma de máquinas o de seres humanos. En ambos casos hay que descontar de estos nuevos rendimientos el coste de adquirirlos. En cuanto a la enseñanza técnica, el coste principal es el de los ingresos que dejamos de adquirir durante el período de preparación, el interés perdido a causa de haber retardado el comienzo de la obtención de ingresos y los gastos concretos de adquirir la preparación, como matrículas y gastos en libros y equipo. En el caso del capital físico, el coste principal es el gasto de construcción del equipo capital y el interés que se deja de ganar durante el tiempo que dure la construcción. En ambos casos el individuo considera que le tiene cuenta realizar la inversión, si el rendimiento que espera obtener de esta nueva inversión supera a los gastos que le va a ocasionar<sup>7</sup>.

En ambos casos, si el individuo se decide a realizar la in-

nois. California ha hecho lo mismo. Virginia ha adoptado un programa semejante a niveles de enseñanza inferiores, y por una razón diferente: para evitar la integración racial. El caso de Virginia lo discutí en el capítulo VII.

<sup>6</sup> Esa compensación más elevada puede ser que sea monetaria en parte solamente; puede consistir también en ventajas no monetarias que van con la profesión para la que se está preparando el individuo. Igualmente, esa profesión puede tener desventajas no monetarias, que tendrían que incluirse en el coste de la inversión.

<sup>7</sup> Para una explicación más detallada de las consideraciones que entra en la selección de una profesión véase MILTON FRIEDMAN y SIMON KUZNETS: *Income from Independent Professional Practice* (New York: National Bureau of Economic Research, 1945), pp. 81-95 y 118-127.

versión y si el Estado no le subvenciona ni le grava el rendimiento con impuestos, entonces él (o sus padres o sus sostenedores) tiene que hacer frente a los gastos y también recibe los beneficios. No hay gastos no satisfechos ni rendimientos no recibidos que tiendan a hacer los incentivos privados diferir sistemáticamente de los que socialmente se consideran apropiados.

Si el capital estuviera disponible para la inversión en seres humanos, de la misma forma que lo está para la inversión en activos físicos, ya sea por medio del mercado o mediante inversión directa de los interesados (o de sus padres o sostenedores), el tipo de rendimiento del capital vendría a ser aproximadamente igual en los dos sectores. Si fuera más elevado en el capital no humano, los padres tendrían un incentivo para comprar dicho capital para sus hijos en vez de invertir esa suma en enseñanza técnica, y viceversa. El hecho es, sin embargo, que existe considerable evidencia empírica de que el tipo de rendimiento de la inversión en la enseñanza es mucho más alto que el tipo de rendimiento de la inversión en capital físico. Esa diferencia parecería indicar que no se invierte lo suficiente en capital humano<sup>8</sup>.

La falta de inversión en capital humano refleja una imperfección del mercado de capital. La inversión en seres humanos no puede financiarse en los mismos términos o con la misma facilidad que la inversión en capital físico. La razón es fácil de comprender. Si se obtiene un préstamo fijo en dinero para financiar la inversión en capital físico, el prestamista puede obtener una cierta garantía para su préstamo, en forma de una hipoteca o derecho residual al activo físico en sí, y puede contar con que en caso de deuda fallida podrá recuperar al menos una parte de su inversión vendiendo el activo físico. Si concede un préstamo semejante para aumentar el poder remunerativo de un ser humano, no puede contar con

<sup>8</sup> Véase G. S. BECKER: «Underinvestment in College Education?», *American Economic Review*, Proceedings L (1960), pp. 356-64; T. W. SCHULTZ: «Investment in Human Capital», *American Economic Review*, LXI, (1960), pp. 1-17.

una garantía como la anterior. En un Estado sin esclavitud no se puede comprar ni vender al individuo en quien se ha invertido. Y aunque se pudiera no sería lo mismo. En general, la productividad del capital físico no depende de la cooperación del prestatario. Pero es evidente que la productividad del capital humano, sí. La idea de prestar dinero para la enseñanza de un individuo, que no tiene más garantía que ofrecer que sus ingresos futuros, es mucho menos atractiva que la idea de prestar dinero para financiar la construcción de un edificio: en la primera, la garantía es menor y el coste de recobrar el interés y el principal, es mucho mayor.

Otra complicación más es el hecho de que los préstamos fijos en dinero no son adecuados para financiar la inversión en la enseñanza. Esta inversión implica forzosamente un gran riesgo. El rendimiento medio esperado puede que sea alto, pero las desviaciones del promedio son muy amplias. La muerte o incapacidad física son causas evidentes de dichas desviaciones, pero es probablemente mucho menos importante que las diferencias en capacidad intelectual, energía y buena suerte. Por tanto, si se hicieran préstamos fijos en dinero y su única garantía fueran los ingresos futuros esperados, muchos de esos préstamos no se recuperarían nunca. Para que los prestamistas se interesaran en dichos préstamos el tipo de interés nominal cobrado en todos los préstamos tendría que ser lo suficientemente alto como para compensar la pérdida de capital en los préstamos fallidos. El alto tipo de interés nominal sería contrario a las leyes antiusurarias y, además, no atraería a muchos prestatarios<sup>9</sup>. En las otras clases

<sup>9</sup> A pesar de estos obstáculos a los préstamos fijos en dinero, tengo entendido que son un medio muy corriente de financiar la enseñanza en Suecia, donde se pueden obtener a un tipo de interés moderado. Quizá una explicación sea el que la dispersión de renta entre los licenciados universitarios es menor allí que en Estados Unidos. Pero eso no es una explicación total, y no puede ser la razón principal de esta diferencia. Sería muy conveniente que se llevaran a cabo más estudios sobre la experiencia habida en Suecia y otros países, para comprobar si las razones que hemos presentado explican adecuadamente la ausencia de préstamos para financiar la enseñanza profesional en Estados Unidos y otros países con un mercado altamente desarrollado, o si es

de inversiones arriesgadas, el problema se ha resuelto mediante la inversión en valores y la responsabilidad limitada por parte del accionista. El equivalente de este sistema en la educación sería la "compra" de una participación en los futuros ingresos de un individuo, anticipándose los fondos necesarios para financiar su preparación, con la condición de que se comprometa a pagar al prestamista una determinada fracción de sus futuros ingresos. De esta forma, el prestamista recobraría de unos cuantos individuos que han tenido éxito más que su inversión inicial, y esto le compensaría por el hecho de que no cobraría de los individuos que han fracasado.

No parece haber ningún obstáculo legal a esta clase de contratos privados, aun cuando económicamente equivalen a la compra de una participación en la capacidad remunerativa de un individuo, lo cual es una esclavitud parcial. La razón de que estos contratos no sean corrientes, a pesar del gran beneficio que podrían acarrear tanto al prestamista como al prestatario, es quizás el alto costo de administrarlos, dada la libertad de los individuos para ir de un lugar a otro, la necesidad de obtener informes precisos sobre los ingresos de la persona, y la longitud del plazo a que habría que realizar el préstamos. Es de suponer que estos costes serían especialmente elevados para inversiones en pequeña escala con una gran dispersión geográfica de los individuos finanziados. Puede muy bien ocurrir que estos costes sean la razón principal de que este tipo de inversión no haya prosperado nunca bajo auspicios privados.

Sin embargo, es muy probable que se deba en gran parte al efecto acumulativo de la novedad de la idea, la aversión a

---

possible que haya otros obstáculos que se podrían eliminar más fácilmente.

En los últimos años ha habido un gran desarrollo, en Estados Unidos, de préstamos a los estudiantes universitarios. La evolución ha sido estimulada principalmente por la «United Student Aid Funds», institución no lucrativa que asegura los préstamos hechos por los bancos individuales.

pensar que la inversión en seres humanos es exactamente comparable a la inversión en activos físicos, la posibilidad de que el público condene irracionalmente dichos contratos, aunque sean firmados voluntariamente, y las limitaciones legales y convencionales a los tipos de inversiones que se permite hacer a los intermediarios que estarían mejor equipados para este tipo de operación, es decir: las compañías de seguros de vida. Los beneficios en potencia, sobre todo para los que empezaran de jóvenes, son tan grandes que valdría la pena incurrir en costes de administración elevados<sup>10</sup>.

Sea cual sea la razón, es una imperfección del mercado la que ha llevado a una falta de inversión en capital humano. La intervención estatal podría entonces justificarse como "monopolio técnico", dado que el obstáculo para el desarrollo de dicha inversión ha sido el coste administrativo, y como una forma de mejorar la operación del mercado, dado que la falta está simplemente en las rigideces y fricciones del mercado.

Si interviene el Estado, ¿cómo debería hacerlo? Una forma evidente de intervención, y la única que se ha llevado a cabo hasta ahora, es la subvención directa por el gobierno a la enseñanza profesional o técnica, financiada con los ingresos generales. Esta forma es claramente inadecuada. La inversión debería continuar hasta que los rendimientos compensen la suma invertida y produzca el interés que le corresponde en el mercado. Si la inversión se realiza en un ser humano, el nuevo rendimiento toma la forma de un pago más elevado por los servicios del individuo, de lo que él habría podido obtener.

<sup>10</sup> A modo de inversión, podemos ponernos a pensar las formas en que se podría realizar este negocio y los métodos para obtener el beneficio. Los primeros en entrar en el negocio podrían escoger las mejores inversiones, exigiendo unos standards de calidad muy elevados en los solicitantes de préstamos. Haciéndolo así, aumentarían la rentabilidad de su inversión mediante el reconocimiento público de la calidad superior de los individuos por ellos financiados. La frase: «Educación financiada por XYZ, Compañía de Seguros», se convertiría en una garantía de calidad, que atraería más clientes. La compañía XYZ podría rendir servicios de todas clases a «sus» médicos, abogados, dentistas, etc.

En una economía de mercado privado, el individuo obtendría este rendimiento como renta personal. Si la inversión estuviera subvencionada, él no tendría que pagar ningún coste. Como consecuencia, si se dieran subsidios a todos los que quisieran recibir una preparación y que cumplieran el nivel mínimo de calidad, tendería a haber un exceso de inversión en seres humanos, ya que los individuos tendrían un incentivo para conseguir dicha preparación siempre que les diera algún rendimiento por encima de los costes privados, aun cuando el rendimiento fuera insuficiente para devolver el capital invertido y menos aún para dar interés sobre ese capital. Para evitar ese exceso de inversión, el Estado tendría que restringir los subsidios. Aun aparte de la dificultad de calcular la cantidad "correcta" de inversión, esto implicaría el racionamiento, en alguna forma esencialmente arbitraria, de una cantidad limitada de inversión, entre más solicitantes de los que se pueden financiar. Los que tuvieran la suerte de obtener preparación subvencionada recibirían todos los rendimientos de la inversión, mientras que los costes los sufriría el contribuyente en general. Esto sería una forma totalmente arbitraria y ciertamente perversa de redistribución de la renta.

Lo que se deseaba obtener no era una distribución de la renta, sino el que se pusiera el capital a disposición de la inversión humana y física en términos comparables. Los individuos en sí deberían sufrir el coste de la inversión y recibir las recompensas. Las imperfecciones del mercado no les deberían impedir que realizaran la inversión cuando están dispuestos a sufrir los costes. Una forma de conseguir este resultado es que el Estado emprenda una inversión en seres humanos. Un cierto organismo estatal podría financiar o ayudar a financiar la preparación de todo individuo que cumpla un nivel mínimo de calidad. Pondría una limitada cantidad al año (por un determinado número de años) a disposición del individuo, siempre que los fondos se emplearan en obtener una preparación en una institución reconocida. El individuo, por su parte, se avendría a pagar al gobierno un cierto porcentaje

de sus ingresos que sobrepasen una cifra determinada, por cada mil dólares que haya recibido de éste. Este pago se podría combinar fácilmente con el pago del impuesto sobre la renta y así implicaría un mínimo de nuevos gastos administrativos. La cifra base sería igual al promedio de ingresos que se calcule que puede obtenerse sin una preparación especializada; el por ciento a contribuir al Estado se calcularía de forma que no le quedara pérdida a éste. De esta forma los individuos que recibieran la preparación absorberían el coste total. La cantidad invertida podría dejarse a elección del individuo. La libre elección del individuo tendería a producir la cantidad óptima de inversión, siempre que ésta fuera la única forma de financiación estatal de la enseñanza profesional o técnica, y siempre que los ingresos calculados reflejaran todos los costes y rendimientos oportunos.

Desgraciadamente, la segunda condición no es fácil que se cumpla totalmente, dada la imposibilidad de incluir los rendimientos no pecuniarios que hemos mencionado anteriormente. Por tanto, la inversión bajo este plan aún quedaría algo corta, en la práctica, y no estaría distribuida en forma óptima<sup>11</sup>.

Sería preferible, por varias razones, que las instituciones financieras privadas y las instituciones no lucrativas, como son las fundaciones y las universidades, desarrollaran este plan. A causa de las dificultades que implica el estimar los ingresos base y el porcentaje de lo que pase de ahí, a pagar al Estado, existe el peligro de que este plan se pudiera convertir en un juguete político. La información que existe sobre ingresos en varias profesiones nos daría sólo una vaga idea sobre los valores que harían este proyecto auto-financiable. Además, los ingresos base y el porcentaje variarían de un indi-

---

<sup>11</sup> La inclusión de esta cláusula la debo a una sugerencia de HARRY G. JOHNSON y PAUL W. COOK, Jr. Para una discusión más detallada de las ventajas y desventajas no monetarias en la determinación de las ganancias en las diversas ocupaciones (véase FRIEDMAN y KUZNETS, obra citada).

viduo a otro según la capacidad remunerativa que se le atribuya de antemano, igual que las primas del seguro de vida varían según la longitud de vida esperada.

Si el obstáculo al desarrollo de este plan sobre una base privada es el gasto administrativo, entonces lo apropiado es que el gobierno federal (y no las entidades menores) sea quien facilite los fondos. Los Estados de la Unión, separadamente, tendrían los mismos costes que, por ejemplo, una compañía de seguros, si quieren controlar a las personas que financian. En el gobierno federal estos gastos se reducen a un mínimo, aunque no quedan totalmente eliminados. Por ejemplo, un individuo que emigrara a otro país seguiría estando obligado legal y moralmente a pagar el porcentaje acordado de sus ingresos, pero puede que fuera difícil y costoso forzarle a cumplir esta obligación. La gente que alcanzara gran éxito en su profesión tendría entonces un incentivo a emigrar. Claro que con el impuesto sobre la renta también se presenta un problema semejante, y con mucha más frecuencia. Este, y otros problemas administrativos de realizar este programa a un nivel federal, aunque no hay duda que son dificultades de detalle, no parecen ser muy serias. El problema serio es el problema político mencionado anteriormente: cómo impedir que este programa llegue a ser un instrumento político y que, de ser un proyecto auto-financiado, pase a ser un medio de subvencionar la enseñanza técnica.

Pero si el peligro es real, también lo es la oportunidad ofrecida. Las imperfecciones del mercado financiero tienden a restringir la enseñanza profesional y técnica, a los individuos cuyos padres o encargados pueden financiarles los estudios necesarios. Esos individuos constituyen un grupo "no competitivo", protegidos de la competencia por la falta de disponibilidad de medios de muchos individuos capacitados. El resultado es que se perpetúan las desigualdades de renta y de nivel social. El desarrollo de programas tales como el que hemos descrito más arriba, haría que el capital estuviera mucho más disponible y, por tanto, haría que la igualdad

de oportunidad fuera una realidad, disminuiría las desigualdades de renta y de riqueza, y fomentaría un uso más completo de los recursos humanos. La superioridad de este sistema sobre la simple y directa redistribución de la renta está en que ésta impide la competencia, destruye el incentivo y ataca los síntomas, mientras que en el programa aquí propuesto se fortalece la competencia, los incentivos se hacen más eficaces y se eliminan las causas de la desigualdad.

## VII. CAPITALISMO Y DISCRIMINACION

Es un evidente hecho histórico que el desarrollo del capitalismo ha ido acompañado de una gran reducción de las dificultades especiales que encuentran los distintos grupos religiosos, raciales o sociales con respecto a sus actividades económicas. Es decir: ha habido una disminución en la intensidad con que se les discrimina. El primer paso hacia la liberación de los siervos en la Edad Media fue la sustitución del sistema de clases por el de contratos. La preservación de los judíos durante la Edad Media 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 pudieron emigrar al Nuevo Mundo gracias a la acumulación de fondos realizada en el mercado, pese a las restricciones que padecían en otros aspectos de la vida. Los Estados del Sur, tras la guerra civil, tomaron muchas medidas para imponer restricciones legales a los negros. Una medida que nunca llegaron a tomar en escala considerable fue el establecimiento de barreras a la propiedad de bienes reales o de bienes personales. El hecho de que no impusieran esas barreras no refleja un deseo de poner menos obstáculos a los negros. Refleja solamente una fe en los principios de la pro-

piedad privada, mucho más fuerte que el deseo de discriminar contra los negros. El mantenimiento de las reglas de la propiedad privada y del capitalismo ha sido una de las principales fuentes de oportunidad para los negros y les ha permitido hacer mayores progresos de lo que hubiera sido posible de otra forma. Expresándolo con un ejemplo más general: los reductos de discriminación en toda sociedad se hallan en los campos de carácter más monopolístico; por otra parte, la discriminación contra los grupos de un color o de una religión determinados es mucho menor en los campos en que la competencia es mayor.

Como ya hemos indicado en el capítulo I, una de las pardojas de la experiencia es el hecho de que, a pesar de esta evidencia histórica, esos grupos minoritarios son precisamente los que muchas veces elevan más la voz en defensa de modificaciones en la sociedad capitalista. Han tenido una tendencia a atribuir al capitalismo las restricciones que aún quedan, en vez de reconocer que el mercado libre ha sido el factor que más ha contribuido a que esas restricciones sean hoy tan reducidas.

Ya hemos visto que el mercado libre separa la eficiencia económica de las otras características ajenas al mercado. Como decíamos en el capítulo I, el comprador de pan no sabe si está hecho con trigo cosechado por un negro, un cristiano o un judío. Por tanto, el productor de trigo está en posición de poder usar los recursos tan eficazmente como le sea posible, sin tener en cuenta las actitudes de la comunidad hacia el color, la religión o las otras características de las personas que él contrata. Y lo que es aún más importante: en un mercado libre hay un incentivo económico a separar la eficiencia económica y las otras características del individuo. Un hombre de negocios o un empresario que exprese preferencias en sus actividades comerciales, no relacionadas con la eficiencia productiva, estará en desventaja en comparación con los otros empresarios que no lo hagan. En realidad, el individuo que haga eso se impone a sí mismo costes

más elevados que los de sus competidores que no tengan tales preferencias. Por tanto, en un mercado libre tenderá a ser desplazado.

Ese mismo fenómeno tiene un alcance mucho mayor. Muchas veces se piensa que la persona que discrimina contra otros, por razones de raza, religión, color, etc., no incurre en coste alguno y simplemente ocasiona costes a los otros. Esa creencia es tan falaz como el pensar que un país no se produce ningún daño a sí mismo al imponer aranceles a los productos de otros países<sup>1</sup>. Ambas creencias son equivocadas. El hombre que se niega a comprar de un negro o a trabajar junto a él, por ejemplo, limita sus posibilidades de elección. En general, tendrá que pagar más por lo que compra o recibir una remuneración inferior por su trabajo. O, expresándolo de otra forma, los que no damos importancia a las diferencias de religión o del color de la piel podemos comprar cosas más baratas.

Estos comentarios debieran indicarnos ya que vamos a encontrar auténticos problemas al definir e interpretar la discriminación. El individuo que practica discriminación, paga un precio por ella. Está, como si dijéramos, "comprando" lo que él considera un "producto". Es difícil comprender que la discriminación pueda tener otro significado que el de un "gusto" de otros, que nosotros no compartimos. Cuando una persona prefiere pagar un precio más alto por oír a un cantor en vez de a otro, no lo llamamos "discriminación"; pero sí cuando prefiere pagar un precio más alto por que la persona que le presta servicios sea de un color determinado. La diferencia entre estos dos casos es que en uno compartimos el gusto suyo, y en el otro no. ¿Existe alguna diferencia de principio entre el gusto que lleva a un ama de casa a preferir una doncella atractiva sobre otra que sea fea, y el gusto que lleva

<sup>1</sup> GARY BECKER demuestra, en un agudo y brillante análisis de algunas de las cuestiones económicas referentes a la discriminación, que el problema de la discriminación es casi idéntico, en su estructura lógica, al del comercio exterior y los aranceles. Véase GARY S. BECKER: *The Economics of Discrimination* (Chicago: University of Chicago Press, 1957).

a otra a preferir un negro sobre un blanco o viceversa? La única diferencia es que estamos de acuerdo con uno de estos gustos, pero no con el otro. No quiero decir con esto que todos los gustos son tan buenos como los demás. Por el contrario, yo creo firmemente que el color de la piel de un hombre o la religión de sus padres no es, de por sí, motivo para tratarle de forma distinta. Creo que el hombre debería ser juzgado por lo que es y por lo que hace, y no por otras características externas. Lamento el prejuicio y la estrechez mental de aquellos cuyos gustos difieren de los míos en este respecto, y a causa de esto tengo peor opinión de ellos. Pero en una sociedad basada en la libre discusión, el único recurso apropiado que tengo es tratar de persuadirles de que sus gustos son malos y de que deben cambiar sus puntos de vista y su comportamiento, en vez de usar el poder coercitivo para que se pongan en práctica mis gustos y mis actitudes sobre los demás.

### *Legislación sobre las prácticas de empleo justo*

En muchos Estados se han establecido comisiones para estudiar las prácticas de empleo justas. El propósito de estas comisiones es impedir la "discriminación" en el empleo, por razones de raza, color o religión. Estas medidas evidentemente interfieren con la libertad que tienen los individuos de firmar contratos entre sí voluntariamente. Estos contratos quedan sujetos a la aprobación o a la negativa del Estado. Así es que constituye el tipo de interferencia directa en nuestra libertad, que no admitiríamos en casi ningún otro aspecto. Además (y esto ocurre lo mismo en casi todas las interferencias con la libertad), los individuos a quienes esta ley obliga puede ocurrir que no sean los mismos a quienes quieren controlar los patrocinadores de la ley.

Por ejemplo, consideremos el caso de una mantequería

establecida en un barrio a cuyos vecinos les resulta desagradable que les atienda un empleado negro. Supongamos que esta mantequería tiene una vacante para dependiente, y que da la casualidad de que el primer solicitante que reúne todas las cualificaciones es un negro. Supongamos que, como resultado de la ley, este comercio está obligado a contratarle. El efecto de esta acción será una pérdida de negocio y perjuicio financiero para el dueño. Si la preferencia del vecindario es muy fuerte, puede incluso que el comercio tenga que cerrar. Cuando, de no existir esta ley, el dueño del comercio contrata dependientes blancos en vez de negros, puede ser que no sea preferencia, perjuicio o gusto personal de él. Puede ser que esté simplemente transmitiendo el gusto del vecindario. El comerciante produce, por así decirlo, los servicios que los consumidores están dispuestos a pagar. Y sin embargo resulta perjudicado, y en realidad él es el único que recibe un daño considerable, a causa de una ley que le prohíbe dedicarse a su actividad, es decir, a tratar de servir al vecindario de acuerdo con sus gustos ofreciéndoles un dependiente blanco en vez de uno negro. Los consumidores cuyas preferencias trata de cambiar esta ley resultan afectados solamente en la medida en que se reduzca el número de comercios, y que tengan que pagar precios más elevados a causa de que se hayan cerrado algunos comercios. Este análisis puede aplicarse a otros muchos ejemplos. Casi siempre que los patronos adoptan una política de empleo en la que se da importancia a factores que no afectan para nada la productividad técnica física están simplemente transmitiendo las preferencias de sus consumidores o de sus empleados. En realidad, el patrono normalmente no tiene incentivo alguno, como ya hemos mencionado antes, para tratar de encontrar formas de esquivar las preferencias de sus consumidores o de sus empleados cuando esas preferencias le imponen altos costes.

Los defensores de las comisiones de justo empleo dicen que está justificado el interferir con la libertad de los individuos a contratar libremente entre sí en el campo laboral, por

la siguiente razón: el patrono que se niega a contratar a un negro en vez de un blanco, cuando ambos están igualmente cualificados, en cuanto a capacidad física productiva, perjudica al grupo racial o religioso concreto, ya que limita sus posibilidades de empleo. Este argumento contiene una seria confusión entre dos clases de perjuicio muy diferentes. Una clase es el daño positivo que un individuo ocasiona a otro por la fuerza física, u obligándole a firmar un contrato sin su consentimiento. Un ejemplo evidente es el del hombre que da un golpe a otro en la cabeza con una estaca. Otro ejemplo, no tan evidente, es el de la contaminación de los ríos, que hemos discutido en el capítulo II. La segunda clase de daño es el daño negativo que tiene lugar cuando dos individuos no consiguen un acuerdo mutuo en la celebración de un contrato. Por ejemplo, si yo me niego a comprar algo de una persona que me lo quiere vender, le dejo en una situación peor que si se lo comprara. Si el cuerpo social, en general, prefiere los cantores de canciones populares y sentimentales a los de ópera, entonces aumentan el bienestar económico de los primeros con relación a los segundos. Si un cantor del primer grupo puede encontrar empleo y uno del segundo no puede, esto quiere decir simplemente que el cantor de canciones populares está ofreciendo unos servicios por los que el cuerpo social considera que merece la pena pagar, mientras que eso no se aplica al cantor de ópera. El gusto social ocasiona un "daño" al cantor de ópera. Si el cuerpo social tuviera un gusto opuesto, el cantor de ópera estaría en mejor situación y el otro recibiría un "daño". Es evidente que en este tipo de daño no se fuerza la voluntad de nadie, ni se imponen costes, ni se otorgan beneficios a terceros. No cabe duda que el Estado debe intervenir para impedir que una persona cause un daño positivo mediante el uso de la fuerza. Pero en el caso del "daño" negativo, no puede justificarse la intervención del Estado. Por el contrario, dicha intervención reduciría la libertad y limitaría la cooperación voluntaria.

Los defensores de las leyes de justo empleo se opondrían

a cualquier otra legislación que se basara en el mismo principio. Es decir: si es propio que el Estado les ordene a los individuos que no discriminen en el empleo a causa de la raza, el color o la religión, entonces es igualmente apropiado que les ordene (con tal que pueda conseguirse una mayoría que vote en ese sentido) que discriminen en el empleo a causa de la raza, el color o la religión. Las leyes dadas por Hitler en Nüremberg y las leyes de los Estados del Sur de los Estados Unidos, que imponen limitaciones especiales sobre los negros, son ejemplos de leyes basadas en un principio similar al de las leyes del justo empleo. Los que se oponen a aquéllos y defienden las del justo empleo, no pueden decir que haya nada malo en el principio en que se basan; no pueden decir que significa una clase de acción estatal que no debiera permitirse. Lo único que pueden decir es que los criterios mencionados como causas de discriminación no tienen sentido. Lo único que pueden hacer es tratar de persuadir a los demás de que deberían usar otros criterios en vez de éhos.

Si echamos una rápida mirada a la historia veremos que al público se le ha convencido muchas veces de cosas increíbles, mediante el sistema de examinar cada caso concreto de acuerdo con sus propias circunstancias y no de acuerdo con un principio general. No cabe duda que sería muy poco de desear (aun desde el punto de vista de los que ahora defienden las leyes del justo empleo) que se extendiera la idea de que hay que aceptar como cosa apropiada la intervención del gobierno en este campo. Si los defensores de las leyes del justo empleo se encuentran en este momento en posición de llevar a la práctica sus ideas, se debe solamente a una situación constitucional y federal en la que una mayoría local en una parte del país está en posición de poder imponer sus puntos de vista sobre la mayoría local de otra parte del país.

Por regla general, toda minoría que para defender sus intereses recurra a la acción concreta de la mayoría, peca de miopía. La aceptación de una norma de conducta que les haga contenerse en cierto tipo de casos, puede impedir que la ma-

yoría explote a una minoría concreta. Pero cuando esa norma no exista, podemos estar seguros de que la mayoría usará su poder según sus preferencias o, mejor dicho, prejuicios. Pero no usará su poder para proteger a las minorías contra los prejuicios de las mayorías.

Podemos expresarlo de otra forma más chocante. Supongamos el caso de un individuo que crea que el sistema actual de gustos no es el más acertado, y que crea que los negros tienen menos oportunidades de las que él cree que debieran tener. Supongamos que para poner en práctica sus creencias, escoja siempre a un solicitante negro para llenar los puestos que va teniendo libres, con tal de que los solicitantes sean todos más o menos de la misma calidad. En las circunstancias actuales, ¿habría que impedirle que hiciera eso? Según la lógica de la legislación del justo empleo, no hay duda que habría que impedírselo.

En el campo de la palabra hablada, la "justicia de palabra" sería el equivalente al justo empleo, y no la libertad de palabra. El campo de la palabra hablada es quizá donde más se han discutido y elaborado estos principios. En este sentido, la posición de la Asociación Americana para las Libertades Civiles (ACLU) es totalmente contradictoria. El ACLU defiende tanto la libertad de palabra como las leyes del justo empleo. Una de las razones que justifican la libertad de palabra es que consideramos que no es de desear que las mayorías de un cierto momento decidan lo que ha de permitirse o no, en cuanto a palabra hablada. Queremos que haya un mercado libre de ideas, para que las ideas tengan la oportunidad de ganar la aceptación de la mayoría o la unanimidad, aunque al principio sólo las defiendan unos pocos. Estas mismas consideraciones se aplican al empleo, o en forma más general, al mercado de bienes y servicios. ¿Es más aceptable el que las mayorías de un cierto momento decidan las características que han de tenerse en cuenta en el empleo, y no los límites de libertad de la palabra? Y lo que es más, ¿puede durar mucho el mercado libre de ideas si se destruye el mercado

libre de bienes y servicios? La ACLU luchará hasta la muerte por proteger el derecho de un racista a propagar en la esquina de la calle la doctrina de la segregación racial. Pero pediría el encarcelamiento del mismo individuo si actuara de acuerdo con sus propios principios negándose a contratar a un negro para un empleo concreto.

Como ya hemos señalado, lo que creemos que un criterio determinado, por ejemplo, el color, no debiera tenerse en cuenta en cuestiones de empleo, tenemos solamente una vía de acción: el convencer a nuestros conciudadanos de que mantengan el mismo criterio que nosotros. Lo que no debe hacerse es usar el poder del Estado para forzarles a ello. La ACLU, precisamente, debería ser la primera en reconocerlo y proclamarlo.

### *Legislación sobre el derecho al trabajo*

Algunos Estados han adoptado leyes sobre lo que se denomina el "derecho al trabajo". De acuerdo con ellas, es ilegal exigir como condición de empleo el que el individuo sea miembro de un sindicato.

Se trata de la misma cuestión que en las leyes del justo empleo. Ambas constituyen una injerencia en la libertad del contrato de trabajo. En un caso, porque determinan que el color o la religión no pueden considerarse como condición de empleo. En el otro caso, porque prohíben que se exija el ser miembro de un sindicato. A pesar de la identidad de principio, las opiniones sobre esas dos leyes difieren casi en un ciento por ciento. Casi todos los que defienden el justo empleo se oponen al derecho al trabajo. Casi todos los que defienden el derecho al trabajo se oponen al justo empleo. Yo, como liberal, me opongo a ambas leyes, como me opongo también a las que prohíben los llamados contratos de "perro-amarillo" (un contrato en el que se exige como condición de empleo el no ser miembro del sindicato).

Habiendo competencia entre patronos y empleados, no parece haber razón para que los patronos no puedan ofrecer libremente a los empleados las condiciones que les parezca. En ciertos casos, los patronos se encuentran con que los empleados prefieren recibir una parte de su remuneración en forma de campos de fútbol u otras instalaciones deportivas o de recreo, en vez de dinero. En ese caso, a los patronos les resulta ventajoso el ofrecer esas instalaciones como parte de su contrato de trabajo, en vez de ofrecer un sueldo más alto. De la misma forma, los patronos pueden ofrecer un sistema de pensiones, o exigir la participación en uno, etc. Ninguna de estas variedades constituye una injerencia en la libertad de los individuos a encontrar trabajo. Es simplemente un esfuerzo de los patronos por hacer las características de ese empleo más adecuadas, y atractivas, al empleado. Con tal de que haya muchos patronos, el empleado que tenga ciertas preferencias podrá satisfacerlos con un patrono o con otro. Lo mismo puede decirse, habiendo condiciones de competencia, sobre el "taller cerrado" (taller cerrado es aquel donde sólo puede trabajar los obreros que pertenezcan a un sindicato). Si hay empleados que prefieren trabajar en empresas que tengan taller cerrado, y otros que prefieren trabajar en empresas que tengan taller abierto, aparecerían diferentes clases de contratos de trabajo: en unos contratos se adoptaría el taller cerrado y en otros el abierto.

Claro que, en la práctica, hay grandes diferencias entre las leyes del derecho al trabajo y las del justo empleo. Las diferencias son: la presencia de una legislación federal sobre sindicatos obreros, y la presencia del monopolio en el lado del empleado en forma de organizaciones sindicales. Es dudoso que, en un mercado de trabajo competitivo, el patrono encuentre alguna ventaja en ofrecer el taller cerrado como condición de empleo. Aunque a veces se da la existencia de los sindicatos sin que haya un fuerte poder de monopolio en el lado del obrero, el caso del taller cerrado es bastante diferen-

te. El taller cerrado es casi siempre un símbolo del poder de monopolio.

El hecho de que el taller cerrado suela ir acompañado de monopolio laboral, no constituye argumento en favor de la legislación del derecho al trabajo. Constituye argumento en favor de la eliminación del poder de monopolio sin consideración a las formas o características con que se presente. Constituye argumento en favor de un amplia y eficaz acción anti-trust en el campo laboral.

Otro aspecto importante en la práctica es el conflicto entre la ley federal y la de los Estados, y la existencia actual de una ley federal que se aplica a todos los Estados, pero que éstos pueden evadir mediante la aprobación de una ley del derecho al trabajo. La solución óptima sería una revisión de la ley federal. El problema es que ninguno de los Estados está en situación de poder realizar eso, y sin embargo la gente de un Estado concreto puede querer un cambio en la legislación que rige las organizaciones sindicales dentro de su Estado. Entonces el único medio de hacerlo eficazmente (y que, por tanto, constituye un mal menor) es con una ley sobre el derecho al trabajo. Yo no acepto esa justificación. En parte, porque me inclino a creer que la ley del derecho al trabajo, en sí y de por sí, no va a tener un gran efecto sobre el poder de monopolio de los sindicatos. Las razones prácticas que hemos visto me parecen demasiado débiles para contrapesar la objeción de principio.

### *La segregación en las escuelas*

La segregación en las escuelas suscita un problema especial que no hemos cubierto en los comentarios anteriores por una sola razón. La razón es que la enseñanza, en las circunstancias actuales, está esencialmente administrada y ejecutada por el gobierno. Esto quiere decir que el gobierno tiene que tomar una decisión explícita. O pone en práctica la se-

gregación, o pone en práctica la integración. Ambas soluciones me parecen malas. Los que mantenemos que el color de la piel es una característica que no debe tenerse en cuenta, y nos gustaría que todo el mundo lo reconociera así, pero por otra parte creemos en la libertad del individuo, nos encontramos ante un dilema. Si me dieran a elegir entre el mal de la segregación a la fuerza o de la integración a la fuerza, me sería imposible no elegir el de la integración.

El capítulo anterior, que escribí sin pensar en el problema de la segregación o de la integración, da una solución adecuada que nos permite evitar ambos males. (Esto es un buen ejemplo de cómo las disposiciones destinadas a aumentar la libertad en general chocan con ciertas libertades concretas.) La solución adecuada está en que el gobierno cese el control que ejerce sobre las escuelas, y que deje a los padres escoger el tipo de escuela a donde quieran llevar a sus hijos. Aparte de eso todos nosotros deberíamos, en lo posible, tratar de fomentar con el ejemplo y con la palabra la creación de actitudes y opiniones que conduzcan a tener más escuelas mixtas y menos escuelas segregadas.

Si se adoptara una propuesta similar a la del capítulo anterior, aparecerían nuevas clases de escuelas; unas serían totalmente blancas; otras, totalmente negras, y otras, mixtas. De esta forma podría haber una transición paulatina de un tipo de escuelas a otro (es de esperar que iríamos teniendo más escuelas mixtas) a medida que fueran cambiando las actitudes del cuerpo social. De esta forma también se evitaría el conflicto político que ha venido causando tantas tensiones sociales. De esta forma podría conseguirse en este campo, igual que se consigue en el mercado en general, una cooperación sin conformismo<sup>2</sup>.

El Estado de Virginia ha adoptado un plan que tiene mu-

<sup>2</sup> Para evitar malas interpretaciones, he de indicar que al hablar de la propuesta hecha en el capítulo anterior, doy por sentado que los requisitos mínimos impuestos sobre las escuelas para que se puedan usar en ellas los comprobantes, no incluyen si la escuela está segregada o no.

chos aspectos en común con el que hemos presentado en el capítulo anterior. Aunque lo han adoptado con la intención de evitar la integración obligatoria, yo pronostico que el efecto final de esa ley será muy diferente de lo que piensan (al fin y al cabo la diferencia entre resultado e intención es una de las principales justificaciones de una sociedad libre; es conveniente dejar que los hombres sigan la inclinación de sus propios intereses porque no hay forma de predecir a dónde les van a llevar). En realidad, ya ha habido sorpresas desde las primeras etapas. He oído que las primeras solicitudes de fondos para pagar trasladados las han presentado padres que querían trasladar a sus hijos de una escuela segregada a una integrada. Pidieron el traslado simplemente porque las escuelas integradas resultaron ser mejores, en el aspecto pedagógico. Si no suprimen el sistema allí establecido, Virginia será el experimento que necesitamos para comprobar si las conclusiones del capítulo anterior son acertadas. Si lo son, lo que va a ocurrir es que habrá un crecimiento del número de escuelas disponibles en Virginia, con un aumento también en su diversidad. Aumentará enormemente la calidad de las principales escuelas y después la de las demás, como consecuencia.

Por otra parte, no debemos ser tan ingenuos que vayamos a creer que las creencias y valores fuertemente arraigados en la gente van a poder eliminarse a corto plazo con una ley. Yo vivo en Chicago. Chicago no tiene ninguna ley que haga la segregación obligatoria. Sus leyes exigen la integración. Pero en realidad las escuelas públicas de Chicago están tan absolutamente segregadas como las de la mayoría de las ciudades del sur. No existe la menor duda de que si se introdujera en Chicago el sistema de Virginia, el resultado sería una disminución sustancial en la discriminación, y una gran ampliación en las oportunidades abiertas a los jóvenes negros más capaces y ambiciosos.

## VIII. EL MONOPOLIO Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA Y DEL TRABAJO

La competencia tiene dos significados diferentes. En el sentido ordinario, competencia significa rivalidad personal, habiendo un individuo que trata de elevarse por encima de sus competidores conocidos. En el mundo económico, la competencia significa casi lo contrario. En un mercado competitivo no hay rivalidad personal. No hay regateo entre dos personas. El cultivador de trigo no siente rivalidad personal con su vecino, que, en realidad, es su competidor en el mercado libre. La esencia del mercado competitivo es su carácter impersonal. Ninguno de los participantes puede fijar las condiciones que han de imponerse a los otros participantes para tener acceso a los bienes o a los empleos. Todos aceptan los precios fijados en el mercado, y ningún individuo por sí solo puede tener más que una pequeñísima influencia sobre el precio, aunque el conjunto de todos los participantes determina el precio, mediante el efecto combinado de sus acciones individuales.

Existe monopolio cuando un individuo o empresa determinada ejercen suficiente control sobre un producto o servicio concreto, como para poder fijar en buena parte las condiciones en que los otros individuos pueden tener acceso a ese mercado. En cierto sentido, el monopolio se aproxima algo

más al significado ordinario de la palabra competencia, ya que implica cierta rivalidad personal.

En una sociedad libre, el monopolio ocasiona dos clases de problemas. En primer lugar, la existencia del monopolio significa una limitación al intercambio voluntario, al reducir las alternativas a disposición del individuo. En segundo lugar, la existencia del monopolio suscita la cuestión de lo que se ha dado en llamar la "responsabilidad social" del monopolista. El que participa en un mercado competitivo no tiene poder para alterar los términos del intercambio; apenas se le puede distinguir como entidad separada; por tanto, es difícil mantener que tenga ninguna "responsabilidad social", excepto la que le corresponde a todo ciudadano: obedecer las leyes nacionales y vivir de acuerdo con sus normas. Al monopolista se le puede distinguir, y tiene poder. Es fácil decir que habría que despojarle de ese poder, no solamente por su propio interés, sino por el interés social. Sin embargo, si se aplicara en forma general esa doctrina se destruiría la sociedad libre.

Claro que la competencia es un modelo ideal, como una línea o un punto de Euclides. Nadie ha visto nunca una línea de Euclides (cuyo espesor y profundidad son cero) y sin embargo a todos nos resulta útil considerar los volúmenes de Euclides. De la misma forma, la competencia "perfecta" no existe. Todo productor tiene alguna influencia, por pequeña que sea, sobre el precio del producto que él produce. Lo importante para comprenderlo y para dictar una política es si el efecto es significativo o si puede desecharse igual que el agremiador desecha el espesor de la cinta o "línea". Naturalmente la respuesta es que depende del problema. Pero al estudiar la vida económica de los Estados Unidos, cada vez me impresiona más la enorme cantidad de problemas y de industrias, que se comportan como si la economía fuera competitiva.

Los problemas que origina el monopolio son técnicos y constituyen un campo en el que no tengo competencia especial. Por tanto, este capítulo se limita a realizar un somero análisis de algunos de los problemas más generales: la exten-

sión del monopolio, las causas del monopolio, la política adecuada para hacerle frente y la responsabilidad social de la industria y del trabajo.

### *La extensión del monopolio*

Hay tres tipos importantes de monopolio, que requieren estudio separado: monopolio industrial, monopolio laboral y monopolio oficial.

1. *Monopolio industrial.* El hecho más importante sobre el monopolio de la empresa es que tiene muy poca importancia en relación con el conjunto de la economía. En Estados Unidos hay unos cuatro millones de empresas actuando separadamente; nacen unas cuatrocientas mil al año, y la cifra de defunciones es algo menor. Casi una quinta parte de la población activa trabaja por su propia cuenta. En casi todas las industrias imaginables hay empresas gigantes junto a otras pequeñas.

Aparte de estas impresiones generales es difícil dar una medida, objetiva y satisfactoria, de la extensión del monopolio y de la competencia. La razón principal es una que ya hemos mencionado: estos conceptos, tal como los presenta la teoría económica, son construcciones ideales destinadas a analizar problemas concretos y no a describir una situación ya existente. El resultado es que no hay forma de determinar tajantemente si una empresa o una industria concretas han de considerarse como monopolística o competitiva. La dificultad de asignar un significado preciso a cada uno de esos términos produce muchas confusiones. Se usa la misma palabra refiriéndose a cosas diferentes, según las circunstancias en que aparezca la situación de competencia que queramos juzgar. El mejor ejemplo de esto lo encontramos quizás en la forma en que el estudioso norteamericano describe como monopolio ciertas situaciones que un europeo consideraría altamente competitivas. El resultado es que cuando los europeos inter-

pretan y discuten la literatura norteamericana de acuerdo con el significado que ellos dan a los términos competencia y monopolio en Europa, tienden a creer que el grado de monopolio en los Estados Unidos es mucho mayor de lo que en realidad es.

Hay una serie de trabajos, especialmente los de G. Warren Nutter y los de George J. Stigler, que han tratado de clasificar las industrias en: monopolistas, competitivas en la práctica y las inspeccionadas o administradas por el Estado, y después han tratado de seguir los cambios ocurridos en el tiempo en estas tres categorías<sup>1</sup>. La conclusión es que en 1939 una cuarta parte de la economía podía considerarse administrada o controlada por el Estado. De las otras tres cuartas partes, un 15 o un 25 por 100, como máximo, podía considerarse monopolista, y el resto era competitiva. No hay duda que el sector administrado o inspeccionado por el Estado ha aumentado mucho durante los últimos cincuenta años o así. Por otra parte, en el sector privado no parece haber habido ninguna tendencia al crecimiento del grado de monopolio, y puede incluso que haya disminuido.

A mí me parece que, según estos cálculos, el grado de monopolio y su crecimiento en el tiempo no son tan elevados como se suele creer. Una causa de que exista esta equivocada impresión es la tendencia a confundir tamaño absoluto y tamaño relativo. Con el crecimiento de la economía las empresas se hacen mayores en tamaño absoluto. Esto se ha interpretado como una indicación de que ahora cuenta con un mayor porcentaje del mercado, cuando en realidad puede ocurrir que el mercado haya crecido aún más de prisa. Otra razón es que el monopolio recibe más publicidad y atrae más la atención que la competencia. Si preguntáramos a la gente cuáles son las principales industrias de los Estados Unidos, casi todos incluirían la producción del automóvil, pero pocos incluirían el comercio al por mayor. Sin embargo, el comercio

---

<sup>1</sup> G. WARREN NUTTER: *The Extent of Enterprise Monopoly in the United States, 1899-1939* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), y GEORGE J. STIGLER: *Five Lectures on Economic Problems* (Londres: Longmans, Green and Co., 1949), pp. 46-65.

al por mayor tiene el doble de importancia que la producción del automóvil. En el comercio al por mayor existe un alto grado de competencia y, por tanto, no atrae tanta atención. Muy poca gente podría dar el nombre de las principales empresas en el comercio al por mayor, aunque algunas de ellas son muy grandes en tamaño absoluto. La producción de automóviles, aunque en ciertos aspectos es muy competitiva, cuenta con un número mucho más reducido de empresas, y desde luego se acerca más al monopolio. Todo el mundo sabe cuáles son las principales firmas en la producción de automóviles. Otro ejemplo curioso: el servicio doméstico es una industria mucho más importante que la industria de telégrafos y teléfonos. La tercera razón es la tendencia a dar generalmente mayor importancia a lo grande que a lo pequeño; el punto anterior es una manifestación concreta de esa tendencia general. Por último, siempre se considera que la característica principal de nuestra sociedad es su carácter industrial. Esto hace que se dé más importancia al sector manufacturero de la economía, al que sólo se debe un cuarto del producto y del empleo total. Y el monopolio es mucho más corriente en el sector de manufacturas que en otros sectores de la economía.

Este exceso de importancia que se concede al monopolio va acompañado, por las mismas razones, de un exceso de importancia que se da a los cambios tecnológicos que fomentan el monopolio en comparación con los que fomentan la competencia. Por ejemplo, se ha dado demasiada importancia a la expansión de la producción en masa. En cambio, no se ha dado tanta importancia a los adelantos en transportes y en comunicaciones, que han fomentado la competencia al reducir la importancia de los mercados locales y ampliar el ámbito en el que se desenvuelve la competencia. Siempre se habla de la concentración de la industria del automóvil, pero apenas se menciona el crecimiento de la industria camionera, que ha reducido la dependencia que antes existía en las grandes empresas ferroviarias, como tampoco se menciona apenas la disminución de la concentración en la industria del acero.

2. *Monopolio laboral.* Hay también una tendencia a exagerar la importancia del monopolio en el sector obrero. Los sindicatos incluyen aproximadamente la cuarta parte de la población trabajadora, pero tienen aún menos importancia de lo que este porcentaje indica. Muchos sindicatos son totalmente ineficaces. Incluso los que son fuertes y poderosos tienen solamente un limitado efecto en la estructura de los salarios. En el sector laboral es aún más claro que en el sector industrial el porqué de la excesiva importancia que se da al monopolio. Cuando hay un sindicato, los aumentos de salarios se consiguen por medio del sindicato, aunque es posible que no se hayan conseguido como consecuencia de la organización sindical. Los salarios del servicio doméstico han aumentado muchísimo en los últimos años. Si hubiera habido un sindicato de servidores domésticos, el aumento se habría obtenido por medio del sindicato y se habría pensado que se había conseguido gracias a él.

No quiero decir que los sindicatos no tengan importancia. Al igual que el monopolio de empresa, juegan un papel importante en la determinación de salarios, distintos de los que habría establecido el mercado por sí solo. El quitarles importancia sería tan equivocado como lo es el concederles demasiada. En una ocasión hice el cálculo de que aproximadamente el 10 o el 15 por 100 de la población trabajadora ha recibido un aumento de un 10 o un 15 por 100 del salario gracias a los sindicatos. Lo que quiere decir que, aproximadamente, un 85 o un 90 por 100 de la población trabajadora ha sufrido una reducción salarial de un 4 por 100<sup>2</sup>. Desde entonces, otras personas han realizado estudios mucho más detallados, y mi impresión es que todos llegan más o menos a los mismos resultados.

Si los sindicatos suben los salarios en una ocupación o industria concreta, la cantidad de empleo disponible en esa ocupación o industria tiene que disminuir necesariamente —igual

<sup>2</sup> «Some Comments on the Significance of Labor Unions for Economic Policy», en DAVID McCORD WRIGHT: *The Impact of the Union* (New York: Harcourt, Brace, 1951), pp. 204-34.

que el aumento de un precio hace disminuir la cantidad adquirida. El efecto es un aumento del número de personas que tienen que buscar empleo en otras ocupaciones, lo cual hace bajar los salarios en las otras ocupaciones. Como generalmente los sindicatos más fuertes se encuentran entre los grupos que habrían estado mejor pagados en cualquier caso, su efecto ha sido el hacer que los obreros bien pagados estén aún mejor pagados, a expensas de los obreros mal pagados. Por tanto, los sindicatos no solamente han perjudicado al público en general con sus manipulaciones, sino que, al reducir las oportunidades disponibles a los obreros afortunados, han creado desigualdades en los ingresos de la clase trabajadora.

En cierto sentido, existe una diferencia importante entre el monopolio laboral y el monopolio industrial. Aunque en la última mitad de siglo no parece haber habido una tendencia al crecimiento en la importancia del monopolio industrial, la ha habido en la importancia del monopolio laboral. Los sindicatos aumentaron de importancia considerablemente durante la guerra europea, disminuyeron durante los años 20 y 30, y volvieron a dar un enorme salto durante el período del "New Deal". Consolidaron sus avances durante y después de la guerra mundial. En los últimos años han estado simplemente manteniendo terreno o incluso perdiéndolo. Su decadencia se debe no a una decadencia de ciertas ocupaciones o industrias concretas, sino a una disminución en la importancia de las ocupaciones o industrias en las que los sindicatos son fuertes, en relación con las que tienen sindicatos débiles.

La distinción que he trazado entre el monopolio laboral y el monopolio industrial es demasiado marcada, en cierto sentido. Hasta cierto punto, los sindicatos han servido para imponer un monopolio en la venta de un producto. El ejemplo más claro es el del carbón. La "Guffey Coal Act" fue un intento de ofrecer apoyo legal al cartel de propietarios de minas de carbón, que fijaba los precios. Cuando se declaró que esta ley era contraria a la Constitución, hacia mil novecientos treinta y tantos, John L. Lewis y el Sindicato de Mineros entraron en

acción. Lewis declaraba huelgas o paros en el trabajo, siempre que la cantidad de carbón sacada a superficie fuera tan grande que amenazara una baja de precios. De esta forma controlaba la producción y, por tanto, los precios, con la callada cooperación de la industria. Los beneficios de esta operación del cartel se los dividían los propietarios de las minas y los mineros. Los mineros se beneficiaban mediante salarios más altos, lo cual quería decir, naturalmente, que había menos mineros empleados. Por tanto, no participaban en los beneficios del cartel nada más que los mineros que seguían empleados, y aun éstos recibían una buena parte de sus beneficios en forma de tiempo libre: más descanso. La posibilidad de que los sindicatos realicen estas funciones se debe al hecho de que estén exentos de la "Sherman Antitrust Act". Otros muchos sindicatos se han aprovechado de esta exención y podemos definirlos mejor, no como organizaciones laborales, sino como empresas que ofrecen los servicios de cartelizar una industria. El Sindicato de Camioneros es quizá el más notable.

3. *El Estado y el monopolio con apoyo estatal.* En los Estados Unidos el monopolio estatal directo en la producción de artículos para la venta no se ha extendido mucho. El Correo, la producción de energía eléctrica (mediante la TVA y otras centrales de energía, de propiedad pública), la provisión de servicio de carreteras (vendidos indirectamente mediante el impuesto a la gasolina o directamente mediante el pago de peaje), el suministro municipal de agua y otros servicios, son los ejemplos más importantes. Además, con un presupuesto tan enorme para defensa, proyectos espaciales e investigación, el gobierno federal se ha convertido en el único comprador, casi exclusivamente, para productos de ciertas empresas y de industrias completas. Esto presenta problemas muy serios para la preservación de una sociedad libre, aunque no son problemas que puedan considerarse bajo el título de "monopolio".

El uso del Estado para establecer, mantener y hacer cum-

plir acuerdos de cartel y monopolio entre productores privados ha crecido mucho más de prisa que el monopolio estatal directo, y en la actualidad es mucho más importante. La Comisión de Comercio Interestatal es uno de los primeros ejemplos que aparecieron, y ha ido extendiendo su esfera de acción, de ferrocarriles a camiones y otros medios de transporte. Pero el más notable es, sin duda, el programa agrícola, que en esencia es un cartel puesto en vigor por el Estado. Otros ejemplos son la Comisión Federal de Comunicaciones, que controla la radio y la televisión; la Comisión Federal de Energía, que controla el petróleo y el gas, cuando cruzan las fronteras estatales; el Consejo de Aviación Civil, que controla las líneas aéreas, y el Consejo de Reserva Federal, que decide el tipo de interés máximo que pueden pagar los bancos por depósitos a plazo, y establece la prohibición legal de pagar intereses por depósitos a la vista.

Estos son ejemplos al nivel federal. Pero además ha habido una gran proliferación de ejemplos similares a los niveles estatal y local. La Comisión Ferroviaria de Tejas, que no tiene nada que ver con ferrocarriles (que yo sepa), impone restricciones a los pozos de petróleo, limitando el número de días en que puede producir cada pozo. Lo hacen con la excusa de la conservación de recursos, pero en realidad es para controlar los precios. Ultimamente han recibido un fuerte apoyo del gobierno federal al imponer éste cupos a la importación del petróleo. El mantener inactivos algunos pozos de petróleo para que los precios sigan altos, me parece a mí que es la misma estratagema que el tener que pagar a un carbonero en las locomotoras diesel por no hacer nada. Sin embargo, los representantes industriales, que son los que más levantan la voz en contra de estas estratagemas sindicales como violaciones de la libre empresa (y en especial los representantes de la industria del petróleo precisamente), mantienen un absoluto silencio sobre lo que ellos hacen en su propia industria.

En cuanto al nivel local o estatal, los reglamentos de licencias y permisos (de que hablaremos en el capítulo siguiente)

te), son otro ejemplo de monopolio creado y respaldado por el gobierno. Al nivel municipal, están, por ejemplo, las restricciones al número de taxis que pueden circular. En Nueva York, la placa que indica el derecho de un taxi a circular puede venderse por unos veinte o veinticinco mil dólares; en Filadelfia, por unos quince mil. Otro ejemplo al nivel local es la implantación de normas de la construcción, aparentemente motivadas por la seguridad pública, pero en realidad fomentadas a beneficio de los sindicatos locales de la construcción, o de las asociaciones de contratistas privados. Todas estas restricciones son muy numerosas y se aplican a una gran variedad de actividades tanto al nivel municipal como al estatal. Todas ellas constituyen limitaciones arbitrarias a la capacidad de los individuos de establecer entre sí intercambios voluntarios. Restringen la libertad y fomentan el desperdicio de recursos.

Otra forma de monopolio de creación estatal, diferente en principio de los que ya hemos considerado, es la concesión de patentes a inventores y "copyrights" a autores. La diferencia es que éstos pueden considerarse como definiciones de derechos de propiedad. En sentido literal, si tengo un derecho de propiedad sobre un trozo determinado de terreno, puede decirse que tengo un monopolio sobre ese terreno, definido y defendido por el gobierno. El problema con respecto a las invenciones y publicaciones es el decidir si es de desear que se establezcan análogos derechos de propiedad. Este problema es parte de la necesidad general de usar al Estado para decidir lo que ha de considerarse y lo que no ha de considerarse como propiedad.

Tanto en las patentes como en los "copyrights" parece claro, a simple vista, que hay que establecer derechos de propiedad. De no ser así, el inventor difícilmente podrá recibir el pago que le corresponde por la contribución que ha realizado a la producción. Otorgaría beneficios a los demás sin recibir nada en compensación, y, por tanto, no tendría incentivo para dedicar el tiempo y el esfuerzo que se requieren en

la producción del invento. Las mismas consideraciones se aplican al escritor.

Ese sistema también tiene desventajas. En primer lugar, hay muchos "inventos" que no se pueden patentar. El "inventor" del supermercado, por ejemplo, ha traído grandes beneficios para todo el mundo, y no puede cobrarse por ello. Como se requiere la misma clase de habilidad para un tipo de invento que para el otro, la existencia de patentes tienden a dirigir la actividad inventora hacia las invenciones patentables. En segundo lugar, a veces se usan patentes triviales o patentes cuya legalidad sería dudosa ante un tribunal, con objeto de mantener arreglos privados confabulatorios que de otra forma sería muy difícil mantener.

Los anteriores son comentarios superficiales a un problema difícil e importante. Su propósito no es el sugerir una respuesta determinada, sino simplemente el mostrar que las patentes y "copyrights" están en un grupo distinto de los demás monopolios respaldados por el Estado, e indicar el problema de política social que representan. Hay una cosa que está clara. Las condiciones concretas en que se otorgan las patentes y "copyrights" (por ejemplo, el otorgar protección de patente por diecisiete años, en vez de cualquier otro período de tiempo) no son cuestiones de principio. Son cuestiones de conveniencia, determinadas por consideraciones prácticas. Yo me inclino a creer que sería preferible establecer un período mucho más corto de protección de patente. Pero este es un juicio a la ligera sobre una cuestión en la que se han realizado muchos estudios detallados y en la que se necesitan muchos más. Por tanto, merece poca confianza.

### *Las fuentes del monopolio*

Los tres orígenes principales del monopolio son: consideraciones "técnicas", ayuda estatal directa e indirecta y confabulación privada.

1. *Consideraciones técnicas.* Como ya hemos indicado en

el capítulo II, el monopolio se debe en parte a consideraciones técnicas que hacen que sea más eficiente y económico el tener una sola empresa en vez de muchas. Los ejemplos obvios son: la red de teléfonos, el suministro de agua, etc. Por desgracia, no hay ninguna solución buena para el monopolio. Lo único que podemos hacer es escoger entre tres males: monopolio privado sin regular, monopolio privado regulado por el Estado y operación a cargo del Estado.

No parece que podamos afirmar que uno de estos males sea siempre, y en forma general, preferible a los otros. Como ya hemos explicado en el capítulo II, la gran desventaja de la regulación estatal o de la operación directa por el Estado es que es difícilísima de detener. Por tanto, yo me inclino a recomendar que el menor de los males es el monopolio privado sin regular, siempre que pueda tolerarse. La evolución dinámica probablemente lo pondrá en peligro, y por lo menos existe la posibilidad de que esto tenga algún efecto sobre el monopolio. Y aun a corto plazo, la variedad de posibles sustitutos es mayor de lo que parece a simple vista, así es que la empresa privada tiene un límite bastante pequeño dentro del cual puede permitirse el mantener los precios por encima del coste. Además, como ya hemos visto, a veces los organismos reguladores caen bajo el control de los productores, en cuyo caso los precios no son más bajos con regulación que sin ella.

Por fortuna, los campos en que las consideraciones técnicas hacen que el monopolio sea el resultado posible o probable, son bastante limitados. No constituirían una seria amenaza a la preservación de la economía libre si no fuera por la tendencia de la regulación (introducida sobre el supuesto de que existe tal amenaza) a extenderse a situaciones en las que no tiene tanta justificación.

2. *Ayuda estatal directa e indirecta.* Esta es probablemente la fuente más importante de poder de monopolio. Ya hemos citado anteriormente muchos ejemplos de ayuda estatal bastante directa. La ayuda indirecta al monopolio consiste

en medidas tomadas con otro motivo, pero que tienen como efecto no intencionado la imposición de limitaciones sobre los posibles competidores de las firmas ya existentes. Entre los ejemplos más claros están: los aranceles, la legislación tributaria y la legislación y jurisprudencia referentes a disputas laborales.

Los aranceles, naturalmente, se imponen casi siempre para "proteger" la industria nacional, lo cual representa una desventaja para los competidores en potencia. Interfieren con la libertad de establecer intercambios voluntariamente. Hay que tener en cuenta que el liberal considera como unidad al individuo y no al país o al ciudadano de un país determinado. Por tanto, considera que el impedir que un ciudadano de los Estados Unidos y otro de Suiza realicen un intercambio ventajoso para ambos, es tan violación de la libertad como sería el impedírselo a dos ciudadanos de los Estados Unidos. Los aranceles no producen un monopolio en todos los casos. Si el mercado con que cuenta la industria así protegida es lo suficientemente grande y las condiciones técnicas permiten que haya muchas firmas, puede haber suficiente competencia en el ámbito nacional dentro de esa industria, como ocurre en los Estados Unidos con la industria textil. Sin embargo, no cabe duda que los aranceles fomentan el monopolio. Cuando sólo hay unas cuantas firmas, les es fácil ponerse de acuerdo para fijar los precios que cuando hay muchas; también es más fácil que las empresas del mismo país se pongan de acuerdo, que no las empresas de países diferentes. Durante el siglo XIX y comienzos del XX, la Gran Bretaña evitó el tener grandes monopolios gracias al libre cambio, a pesar del tamaño relativamente pequeño del mercado interior y de la gran escala de muchas de sus firmas. El monopolio se ha convertido en un problema mucho más serio en Gran Bretaña desde que abandonaron el libre cambio, primero después de la guerra europea y más aún en los primeros años de la década del 30.

Los efectos de la legislación fiscal han sido aún más indirectos, pero no menos importantes. Un factor primordial

ha sido el enlace del impuesto sobre la renta de los individuos y el de la renta de las empresas, aparte del trato especial dado a las ganancias del capital bajo el impuesto a la renta de los individuos. Supongamos que una empresa alcance una renta de un millón de dólares aparte y por encima de los impuestos. Si distribuye entre sus accionistas todo el millón de dólares en forma de dividendos, los individuos tienen que incluirlo como parte de su renta imponible. Supongamos que tuvieran que pagar, como promedio, como impuesto a la renta, un 50 por 100 de esta porción de su renta. Entonces les quedarían solamente quinientos mil dólares para dedicar al consumo o para ahorrar e invertir. En cambio, si la empresa no paga dividendos en metálico a sus accionistas, le queda el millón de dólares entero para invertir internamente. Tal reinversión tenderá a aumentar el valor de sus acciones como capital. Los accionistas que habrían ahorrado el dinero si se les hubiera distribuido, pueden simplemente retener las acciones y evitar el pago de impuestos hasta que las vendan. Estos últimos, igual que los que vendan más pronto para obtener fondos para el consumo, pagarán impuestos sobre ganancias de capital, que son más bajos que el impuesto ordinario sobre la renta.

Esta estructura impositiva fomenta la retención de los beneficios empresariales. Aunque el rendimiento que pueda obtenerse internamente sea mucho más bajo que el rendimiento que el accionista podría obtener invirtiendo esos fondos externamente por su cuenta, puede que compense el invertir internamente para no tener que pagar impuestos. Esto conduce a un desperdicio de capital, a su uso para fines menos productivos. Esta ha sido una de las razones principales, a partir de la guerra mundial, de la tendencia hacia la diversificación horizontal, al forzar a las empresas a buscar salidas para sus ganancias. Es también una causa de la fortaleza de las empresas ya establecidas, en relación con las empresas nuevas. Las empresas ya establecidas pueden tener menor productividad que las empresas nuevas, pero, sin embargo, los accionistas tienen

un incentivo para invertir en las mismas, en vez de cobrar su renta para invertirla en empresas nuevas a través del mercado de capitales.

La ayuda estatal ha sido una causa importante en la creación de monopolios laborales. Otras causas han sido los reglamentos sobre licencias, normas de la construcción, etc., que ya hemos mencionado. La legislación que concede inmunidades especiales a los sindicatos, tal como la exención de las leyes anti-trust, restricciones a la responsabilidad sindical, el derecho a aparecer ante tribunales especiales, etc., son causas también. De igual o mayor importancia que todos estos factores es el clima general de opinión, y la aplicación de la ley según standards diferentes a acciones realizadas en el curso de una disputa laboral o a las mismas acciones realizadas bajo otras circunstancias. Si un individuo vuelca un coche o destruye propiedad privada por pura maldad o como venganza personal, nadie saldrá a defenderle de las consecuencias legales. Pero si realiza los mismos actos en el transcurso de una disputa laboral, puede ocurrir que no le pase absolutamente nada. Las acciones sindicales en las que se usa la violencia física o la coacción no podrían tener lugar si no fuera por la callada aquiescencia de las autoridades.

3. *La confabulación privada.* La última fuente del monopolio es la confabulación privada. Como dice Adam Smith, "Los individuos que comercian en lo mismo casi nunca se reúnen, ni aun para entretenimiento o diversión; pero cuando lo hacen, la conversación termina en una conspiración contra el público o en algún arreglo para elevar los precios"<sup>3</sup>.

Estos acuerdos confabulatorios o de cartel privado están teniendo lugar constantemente. Sin embargo, suelen ser inestables y de corta duración, a menos que el Estado venga en su ayuda. El establecimiento de un cartel, al elevar los precios, hace que al resto de la gente le sea más ventajoso entrar en

<sup>3</sup> *The Wealth of Nations* (1776), libro I, capítulo X, parte II (Edición de Canaan, Londres, 1930), p. 130.

esa industria. Además, como el precio sólo se puede elevar mediante una reducción de la producción de cada uno de los participantes, por debajo del nivel que les gustaría producir el precio fijo, cada uno de ellos tiene un incentivo para reducir el precio por su cuenta con el fin de aumentar la producción. Claro que cada uno de ellos espera que los demás cumplan el acuerdo. Sólo hace falta que haya un "informal" o a lo sumo unos cuantos (que en realidad van a beneficiar al público) para que se rompa el cartel. Y lo más seguro es que esto ocurra bastante pronto, de no haber ayuda estatal al cartel.

La principal función de nuestras leyes anti-trust ha sido el hacer más difíciles estos arreglos privados. Su mayor contribución en este sentido ha sido no tanto por las demandas legales como por sus efectos indirectos. Han eliminado las prácticas más naturales de confabulación (como son, por ejemplo, la simple reunión de empresas), y por tanto han hecho que resulte más cara. Y lo que es más, han confirmado la doctrina de ley común según la cual las combinaciones que restringen el comercio no tienen defensa ante los tribunales. En varios países europeos los tribunales defenderían un acuerdo adoptado por un grupo de empresas para vender solamente a través de un agente vendedor, comprometiéndose las empresas a recibir un castigo determinado si violan el acuerdo. En los Estados Unidos, un acuerdo de ese tipo no sería aceptable ante los tribunales. Esta diferencia es una de las principales razones de que los carteles hayan tenido más difusión y hayan sido más estables en los países europeos que en los Estados Unidos.

### *La política estatal adecuada*

La primera necesidad, y la más urgente, en el campo de la política del Estado, es la eliminación de las medidas que ayuden directamente al monopolio, ya sea monopolio industrial o monopolio laboral, y aplicar la ley con igual rigidez tanto a las empresas como a los sindicatos. Ambos están

sujetos a las leyes anti-trust y hay que tratarlos de igual forma en relación con las leyes sobre la destrucción de la propiedad y sobre la interferencia con las actividades privadas.

Aparte de esto, la medida más importante y eficaz para reducir el poder monopolista, sería una vasta reforma de la legislación impositiva. Habría que suprimir el impuesto a la empresa. Tanto si esto se lleva a cabo como si no, habría que exigir a las empresas que asignaran a los accionistas individuales las ganancias que no se les ha pagado en forma de dividendos. Es decir, cuando la empresa envía el cheque con el dividendo, tendría que enviar también una nota diciendo: "Además de este dividendo, de tantas pesetas por acción, la empresa ha ganado tantas pesetas por acción, que hemos vuelto a invertir." Entonces al accionista individual se le exigiría que incluyera en su declaración de renta no sólo los dividendos recibidos, sino las ganancias a él asignadas pero no distribuidas. Las empresas tendrían libertad de reinvertir en sí mismas todo lo que quisieran, pero no tendrían más incentivo que el justo incentivo de poder ganar ellas más, internamente, de lo que podría ganar el accionista invirtiendo esa misma cantidad, externamente. Pocas medidas podrían ser mejores para vigorizar el mercado de capitales, estimular el espíritu de empresa y fomentar una eficaz competencia.

Claro que, mientras que el impuesto sobre la renta de los individuos tenga una escala tan ascendente como la que tiene ahora, siempre habrá un incentivo para encontrar formas de evadir su impacto. Por esta razón (así como por su efecto directo), el impuesto sobre la renta con una escala tan ascendente es un serio impedimento al uso eficiente de nuestros recursos. La solución adecuada es una drástica reducción de los niveles más altos de la escala, junto con la eliminación de los ardides que admite la ley para evitar el pago.

*La responsabilidad social  
de la empresa y del trabajo*

Ha ido ganando aceptación la idea de que los dirigentes empresariales, e igualmente los sindicales, tienen una "responsabilidad social" que va más allá del servicio a sus accionistas o a sus miembros. Esta idea se debe a un error fundamental sobre el carácter y la naturaleza de una economía libre. En una economía libre, la empresa tiene una y solamente una responsabilidad social: utilizar sus recursos y realizar actividades designadas a aumentar sus beneficios, siempre que cumpla las reglas del juego, es decir, actuando en competencia libre y abierta, sin fraude ni engaño. De la misma forma, la "responsabilidad social" de los dirigentes laborales es el servir los intereses de los miembros de sus sindicatos. A los demás nos corresponde la responsabilidad de establecer un marco legal, de tal manera que el individuo que persigue su propio interés vaya (citemos de nuevo a Adam Smith) "llevado por una mano invisible a favorecer un objetivo que no era parte de su propósito. Pero el hecho de que él no pensara en ese objetivo no es siempre algo malo para la sociedad. Muchas veces, al perseguir su propio interés, fomenta el de la sociedad más eficazmente que cuando realmente se lo propone. Nunca he visto que los que pretenden comerciar por el bien público obtengan un buen resultado" <sup>4</sup>.

El que nuestros dirigentes de empresa aceptaran la idea de que les corresponde una responsabilidad social que no sea el obtener el mayor beneficio posible para sus accionistas sería tanto como socavar los cimientos de nuestra sociedad libre. Es una doctrina esencialmente subversiva. Si los hombres de empresa tienen una responsabilidad social que no es la de obtener el máximo beneficio para los accionistas, ¿cómo van a saber cuál es? ¿Pueden unos cuantos particulares que se han seleccionado a sí mismos decidir lo que es el interés social? ¿Pueden decidir la carga que han de aceptar

<sup>4</sup> Id. libro IV, capítulo II, p. 421.

sujetos a las leyes anti-trust y hay que tratarlos de igual forma en relación con las leyes sobre la destrucción de la propiedad y sobre la interferencia con las actividades privadas.

Aparte de esto, la medida más importante y eficaz para reducir el poder monopolista, sería una vasta reforma de la legislación impositiva. Habría que suprimir el impuesto a la empresa. Tanto si esto se lleva a cabo como si no, habría que exigir a las empresas que asignaran a los accionistas individuales las ganancias que no se les ha pagado en forma de dividendos. Es decir, cuando la empresa envía el cheque con el dividendo, tendría que enviar también una nota diciendo: "Además de este dividendo, de tantas pesetas por acción, la empresa ha ganado tantas pesetas por acción, que hemos vuelto a invertir." Entonces al accionista individual se le exigiría que incluyera en su declaración de renta no sólo los dividendos recibidos, sino las ganancias a él asignadas pero no distribuidas. Las empresas tendrían libertad de reinvertir en sí mismas todo lo que quisieran, pero no tendrían más incentivo que el justo incentivo de poder ganar ellas más, internamente, de lo que podría ganar el accionista invirtiendo esa misma cantidad, externamente. Pocas medidas podrían ser mejores para vigorizar el mercado de capitales, estimular el espíritu de empresa y fomentar una eficaz competencia.

Claro que, mientras que el impuesto sobre la renta de los individuos tenga una escala tan ascendente como la que tiene ahora, siempre habrá un incentivo para encontrar formas de evadir su impacto. Por esta razón (así como por su efecto directo), el impuesto sobre la renta con una escala tan ascendente es un serio impedimento al uso eficiente de nuestros recursos. La solución adecuada es una drástica reducción de los niveles más altos de la escala, junto con la eliminación de los ardides que admite la ley para evitar el pago.

*La responsabilidad social  
de la empresa y del trabajo*

Ha ido ganando aceptación la idea de que los dirigentes empresariales, e igualmente los sindicales, tienen una "responsabilidad social" que va más allá del servicio a sus accionistas o a sus miembros. Esta idea se debe a un error fundamental sobre el carácter y la naturaleza de una economía libre. En una economía libre, la empresa tiene una y solamente una responsabilidad social: utilizar sus recursos y realizar actividades designadas a aumentar sus beneficios, siempre que cumpla las reglas del juego, es decir, actuando en competencia libre y abierta, sin fraude ni engaño. De la misma forma, la "responsabilidad social" de los dirigentes laborales es el servir los intereses de los miembros de sus sindicatos. A los demás nos corresponde la responsabilidad de establecer un marco legal, de tal manera que el individuo que persigue su propio interés vaya (citemos de nuevo a Adam Smith) "llevado por una mano invisible a favorecer un objetivo que no era parte de su propósito. Pero el hecho de que él no pensara en ese objetivo no es siempre algo malo para la sociedad. Muchas veces, al perseguir su propio interés, fomenta el de la sociedad más eficazmente que cuando realmente se lo propone. Nunca he visto que los que pretendan comerciar por el bien público obtengan un buen resultado" <sup>4</sup>.

El que nuestros dirigentes de empresa aceptaran la idea de que les corresponde una responsabilidad social que no sea el obtener el mayor beneficio posible para sus accionistas sería tanto como socavar los cimientos de nuestra sociedad libre. Es una doctrina esencialmente subversiva. Si los hombres de empresa tienen una responsabilidad social que no es la de obtener el máximo beneficio para los accionistas, ¿cómo van a saber cuál es? ¿Pueden unos cuantos particulares que se han seleccionado a sí mismos decidir lo que es el interés social? ¿Pueden decidir la carga que han de aceptar

<sup>4</sup> Id. libro IV, capítulo II, p. 421.

ellos mismos y sus accionistas en servicio del interés público? ¿Puede tolerarse que las funciones públicas de tributación, gasto y control las ejerzan los individuos que estén al frente de unas empresas concretas y que han sido elegidos para esos puestos por grupos estrictamente privados? Si los hombres de empresa van a ser empleados del Estado en vez de empleados de sus accionistas, entonces, en una democracia, acabarán, tarde o temprano, por ser designados por el método de elección pública y por nombramiento.

Mucho antes de que ocurra esto se les habrá desposeído del poder de tomar decisiones. Como ejemplo dramático, tenemos la cancelación del aumento de precios del acero, que pretendía llevar a cabo la "U. S. Steel" en abril de 1962. La cancelación se realizó con una exhibición pública de cólera por parte del Presidente Kennedy y con amenazas de represalias a todos los niveles: desde procesos anti-trust hasta el escrutinio de las declaraciones de renta de los ejecutivos del acero. Este episodio fue sorprendente, pues fue un despliegue público del vasto poder concentrado en Washington. Se hizo patente que disponen ya de una gran parte del poder que necesita un Estado-policía. Y es un ejemplo también para mi argumento. Si el precio del acero va a depender de una decisión pública, como pretende la doctrina de la responsabilidad social, no puede permitirse que se determine privadamente.

El aspecto concreto de la doctrina que hemos ilustrado con el ejemplo anterior, y que ha adquirido gran prominencia últimamente, es la supuesta responsabilidad social de la empresa y del trabajo, de impedir que suban los precios y los salarios, para evitar la inflación de precios. Supongamos que en un momento en que haya una presión al alza en los precios (que en último caso se debe a un aumento en la cantidad de dinero), todos los empresarios y dirigentes laborales aceptaran esta responsabilidad, y supongamos que todos ellos consigan evitar la subida de precios, con lo que tendríamos un control voluntario de precios y salarios y ausencia de inflación. ¿Cuál sería el resultado? No hay duda que el resultado

sería una escasez de productos, escasez de mano de obra, mercado negro, mercado gris, etc. Si no se permite que los precios sirvan para racionar los bienes y la mano de obra, tiene que haber otros medios de hacerlo. ¿Puede ser privado este otro medio? Quizá pueda serlo durante algún tiempo en un campo pequeño y sin importancia. Pero si son muchos bienes y son importantes, se ejercerá presión, probablemente una presión irresistible, para que el gobierno racione los bienes, adopte una política de salarios y tome medidas para asignar y distribuir la mano de obra.

Los controles de precios, tanto si son voluntarios como impuestos por ley, si se cumplen eficazmente, llevarán finalmente a la destrucción del sistema de libre empresa y a sustituirla por un sistema controlado centralmente. Y no serviría ni para impedir la inflación. La historia parece demostrar que lo que determina el nivel de precios y salarios es la cantidad de dinero en el sistema, y no la codicia de los empresarios o de los obreros. Los gobiernos piden a los empresarios y a los sindicatos que contengan el alza, porque son incapaces de realizar su propia tarea (que incluye el control monetario), y por la natural tendencia humana a tratar de que alguien nos saque las castañas del fuego.

Hay un aspecto del campo de la responsabilidad social que me siento obligado a comentar, porque afecta mi propio interés personal. Me refiero a la idea de que las empresas debieran contribuir al mantenimiento de las organizaciones de caridad y de las universidades. Este tipo de donaciones, por parte de las empresas, constituye un uso inapropiado de sus fondos, en una sociedad de libre empresa.

La empresa es un instrumento del accionista, que es el dueño. Si la empresa realiza una contribución, impide que el accionista individual decida por sí mismo cómo ha de disponerse de los fondos. Puede ocurrir que los accionistas quieran que la empresa haga una donación en su nombre, ya que al deducirse de los impuestos de la empresa, esto les permite realizar una donación mayor. La mejor solución sería

la eliminación del impuesto sobre la empresa. Pero mientras haya impuestos sobre la empresa, no hay justificación para permitir que se deduzcan del líquido imponible las contribuciones a las instituciones educativas o de caridad. Esas contribuciones deberían hacerlas los individuos, que son los que poseen la propiedad en nuestra sociedad.

La gente que pretende que se extienda la posibilidad de deducir este tipo de contribuciones, en nombre de la libertad de empresa, están en realidad pidiendo algo que va en contra de su propio interés. Una de las principales acusaciones que se suelen hacer contra la empresa moderna es que ha producido una separación entre la propiedad y el control. Es decir, que la empresa se ha convertido en una institución social con su ley propia y con ejecutivos sin responsabilidad, que no sirven los intereses de los accionistas. Esta acusación no es verdad. Pero la dirección en que va la política económica, permitiendo que las empresas hagan donaciones a las obras de caridad y que las deduzcan del impuesto sobre la renta, es un comienzo en la creación de una verdadera separación entre la propiedad y el control, y socava la base de la naturaleza y el carácter de nuestra sociedad. Es abandonar la sociedad individualista e ir hacia el estado corporativo.

## IX. EL SISTEMA DE LICENCIAS PROFESIONALES

Una de las primeras medidas cuya adopción fue indispensable para el desarrollo de la libertad en el Occidente, fue la eliminación del sistema medieval de los gremios. Fue una señal del triunfo de las ideas liberales, y así se admite generalmente el que a mediados del siglo XIX, en Inglaterra, Estados Unidos y, en menor medida, en el resto de Europa, la gente pudiera dedicarse a la ocupación o profesión que quisiera, sin necesidad de tener permiso de ninguna autoridad estatal o quasi-estatal. En las últimas décadas ha habido un retroceso, una tendencia a limitar cada vez más el acceso a ciertas ocupaciones a los individuos que hayan recibido una licencia del Estado.

Estas restricciones a la libertad que tienen los individuos de usar sus recursos de la forma que les parezca constituyen de por sí una limitación importante. Pero, además, crean una clase diferente de problemas, a la que podemos aplicar los principios desarrollados en los dos primeros capítulos.

Discutiré primero el problema general, y luego un ejemplo concreto: el ejercicio de la medicina. La razón de haber escogido la medicina es que me parece conveniente discutir aquellas restricciones que parecen tener mejor defensa —de poca

utilidad sería derribar a un espantapájaros—. Sospecho que la mayoría de la gente, incluso entre los liberales, cree que es conveniente limitar la práctica de la medicina solamente a los individuos que obtienen una licencia del Estado. Estoy de acuerdo en que el sistema de licencias tiene más justificación en el caso de la medicina que en muchos otros. Sin embargo, las conclusiones a que he de llegar son que los principios liberales no justifican el sistema de licencias ni siquiera en la medicina, y que en la práctica este sistema ha dado resultados que son poco de desear.

*Ubicuidad de las restricciones estatales  
en cuanto a las actividades económicas  
a que puede dedicarse el individuo*

El sistema de licencias es un caso especial de un fenómeno mucho más general y extendido, a saber: la norma de que el individuo no puede dedicarse a una actividad económica determinada, sino de acuerdo con las condiciones fijadas por la autoridad constituida por el Estado. Los gremios medievales eran un ejemplo concreto de un sistema que especifica explícitamente qué individuos pueden dedicarse a una actividad determinada. Otro ejemplo es el sistema de castas de la India. En el sistema de castas sobre todo, y en menor grado en el de los gremios, las restricciones las ponía en vigor la costumbre social general y no la acción concreta del gobierno.

Una idea muy extendida sobre el sistema de castas es la de que la ocupación del individuo está completamente determinada por la casta en la que ha nacido. Para un economista, está bien claro que este sistema es imposible, ya que prescribe una rígida distribución de personas entre determinadas ocupaciones, basándose totalmente en el número de nacimientos y no en las condiciones de demanda. Claro que esa no es la forma en que funciona el sistema. Lo que era cierto, y sigue siéndolo en cierta medida, es que había un determinado

número de ocupaciones reservadas a los miembros de ciertas castas, pero no todos los miembros de esas castas se dedicaban a dichas ocupaciones. Había algunos trabajos, tales como el trabajo agrícola en general, a los que podían dedicarse los miembros de varias castas. Esto permitía que hubiera un ajuste en la oferta de mano de obra en las diferentes ocupaciones, de acuerdo con la demanda.

En la actualidad, los aranceles, las leyes del justo comercio, los cupos de importación, los cupos de producción, las restricciones sindicales al empleo, etc., son ejemplos de fenómenos similares. En todos esos casos, la autoridad gubernativa determina las condiciones bajo las cuales un individuo puede dedicarse a una actividad determinada, o sea: los términos en que a un individuo se le permite realizar acuerdos con los demás. El aspecto común a todos estos ejemplos, así como el sistema de licencias, es que la legislación se promulga en nombre de un grupo productor. En el caso de las licencias, el grupo productor es generalmente un oficio determinado. En los otros ejemplos, puede ser un grupo que quiere un arancel para proteger un producto determinado, o un grupo de pequeños comerciantes que quieren protegerse contra la competencia de las "trampas" de los grandes comercios en cadena, o un grupo de productores de petróleo, de agricultores o de obreros siderúrgicos.

El sistema de licencias profesionales se halla muy extendido hoy día. De acuerdo con Walter Gellhorn, que ha escrito el mejor estudio breve que conozco, "En 1952 había ya más de 80 ocupaciones diferentes en las que se necesitaba una licencia del Estado, sin contar los "negocios de propietario", como restaurantes o compañías de taxis. Además de esas leyes de los Estados, hay ordenanzas municipales en abundancia, por no citar los estatutos federales que exigen licencias para ocupaciones tan diversas como operador de radio y corredor de comercio en el mercado ganadero. Ya en 1938 había un Estado, Carolina del Norte, que había aplicado la ley a 60 ocupaciones. No ha de sorprendernos oír que a los farma-

céuticos, los contables y los dentistas les ha alcanzado ya la ley estatal, igual que a los sanitarios y sicólogos, analistas y arquitectos, veterinarios y bibliotecarios. Pero, ¡con qué placer de descubrimiento se entera uno de que hay licencias para operadores de trilladoras y comerciantes en desechos del tabaco! ¿Y los clarificadores de huevos, entrenadores de perros-guía, exterminadores de insectos, vendedores de yates, cirujanos de árboles, excavadores de pozos, colocadores de azulejos y cultivadores de patatas? ¿Y los "hipertricólogos" (depiladores), que en el Estado de Connecticut necesitan una licencia para eliminar el pelo excesivo y feo, con la solemnidad apropiada a su rimbombante título?"<sup>1</sup> En los argumentos que se usan para persuadir a las autoridades legislativas de que promulguen estas disposiciones, la justificación es siempre la protección del interés público. Sin embargo, la presión sobre los órganos legislativos, casi nunca viene de los miembros del público que han sufrido fraudes y abusos de los miembros de esa ocupación. Por el contrario, la presión viene siempre de los miembros de esa misma ocupación. Naturalmente, ellos saben mejor que nadie la forma en que explotan al cliente, así es que pueden quizá proclamar su conocimiento de expertos.

Igualmente, las condiciones establecidas en el sistema de licencias implican casi siempre un control por parte de los miembros de la ocupación concreta. En cierto sentido, esto también es bastante natural. Si el oficio de fontanero va a quedar reservado para los que tengan la capacidad y habilidad necesarias para ofrecer un buen servicio a sus clientes, no hay duda de que los únicos que están capacitados para decidir quién ha de recibir una licencia son los fontaneros. Por tanto, el tribunal u organización que otorga las licencias suele estar compuesto casi exclusivamente de fontaneros, farmacéuticos, médicos o cualquier otro que sea el oficio concreto en el que se trate de dar licencias.

---

<sup>1</sup> WALTER GELLHORN: *Individual Freedom and Governmental Restraints* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1956). El capítulo titulado «El derecho a ganarse la vida», p. 106.

Gellhorn ha indicado que "El setenta y cinco por ciento de los tribunales que otorgan licencias en este país se compone exclusivamente de personas que tienen licencia y que practican las respectivas profesiones. Suelen ser hombres y mujeres que dedican a esta tarea de selección solamente una parte de su tiempo y que pueden tener un interés económico directo en muchas de las decisiones que toman con respecto a los requisitos de admisión y a la definición de los standards que han de observar los que reciben las licencias. Es más: estos individuos generalmente representan directamente ciertos grupos organizados, dentro de los oficios. Por lo general, son esos grupos los que les presentan como candidatos, lo que suele constituir una simple formalidad. Algunas veces se prescinde totalmente de la formalidad, y el nombramiento lo realiza directamente la asociación profesional —como ocurre, por ejemplo, con los embalsamadores en Carolina del Norte, los dentistas en Alabama, los sicólogos en Virginia, los médicos en Maryland y los abogados en Washington—. A veces este nombramiento suele ser un paso hacia un puesto de gobernador u otro cargo."<sup>2</sup>

El sistema de licencias establece, por consiguiente, el mismo tipo de reglamentos que los gremios medievales, en que el Estado concede el poder a los miembros de la profesión. En la práctica, las consideraciones que se tienen en cuenta para decidir quiénes han de obtener una licencia incluyen cuestiones que, en opinión de los legos en la materia, no tienen nada que ver con la competencia profesional. No ha de sorprendernos. Cuando unos cuantos individuos tienen que decidir si otros individuos pueden dedicarse a un oficio, entrarán en juego toda clase de consideraciones ajenas. ¿Cuáles serán las consideraciones que van a entrar en juego? Eso depende de la personalidad de los miembros del tribunal que concede las licencias y del ambiente del momento. Gellhorn señala la medida en que se extendió el juramento de lealtad en las distintas profesiones, cuando cundió por el país el miedo al

<sup>2</sup> Id., pp. 140-41.

comunismo. Nos dice él: "Una ley de Tejas, de 1952, exige de toda persona que solicite una licencia de farmacéutico un juramento de que "no es miembro del Partido Comunista ni está afiliado a dicho Partido, y que no cree, ni es miembro, ni ayuda a ningún grupo u organización que crea, enseñe o trabaje por el derrocamiento del gobierno de los Estados Unidos por la fuerza o por ningún otro medio ilegal o anticonstitucional". No está muy claro qué relación puede haber entre este juramento, por un lado, y por otro lado la salud pública, que es el interés que dicen defender las licencias de farmacéutico. No parece tener más justificación el que en Indiana, a los boxeadores y luchadores profesionales se les haga jurar que no son subversores... Un maestro de música en una escuela de enseñanza media, tras haber tenido que dimitir al descubrirse que era comunista, le fue difícil conseguir un empleo de afinador de pianos en la ciudad de Washington, porque decían que estaba "bajo la disciplina comunista". Los veterinarios en el Estado de Washington no pueden atender a una vaca o un gato enfermo, a menos que hayan firmado antes un juramento de que no son comunistas"<sup>3</sup>.

Sea cual sea la actitud que tenga uno hacia el comunismo, lo cierto es que la relación que existe entre los requisitos exigidos y las cualidades que trata de garantizar el sistema de licencias es bastante remota. Los extremos a que se llega a veces con esos requisitos son poco menos que absurdos. Citaremos de nuevo a Gellhorn en busca de un final cómico.

Un de los reglamentos más cómicos es el que se refiere a los peluqueros, oficio que en muchos lugares requiere una licencia<sup>4</sup>. Veamos un ejemplo de un reglamento que fue invalidado por los tribunales de Maryland, aunque se pueden en-

<sup>3</sup> Id., pp. 129-30.

<sup>4</sup> Para ser justo con WALTER GELLHORN, tengo que aclarar que él no comparte mi punto de vista de que la solución adecuada a estos problemas sea el abandono del sistema de licencias. Al contrario, a él le parece que, aunque el sistema se ha extremado demasiado, puede realizar una buena función. El sugiere reformas y cambios de procedimiento que, en su opinión, limitarían el abuso del sistema de licencias.

contrar frases semejantes en reglamentos que han sido declarados legales en otros Estados: "El tribunal quedó desolado al oír la orden legislativa de que los aprendices de peluquero tienen que recibir instrucción formal en los "principios científicos del corte de pelo; la higiene, la bacteriología y la histología del cabello, de la piel, las uñas, los músculos y los nervios; la estructura del cráneo, la cara y el cuello; química elemental relacionada con la esterilización y antisépticos; enfermedades de la piel, el pelo y las uñas; el afeitado, el peinado y arreglo, la coloración y teñido del pelo"<sup>5</sup>. Una cita más sobre los peluqueros: "En un estudio realizado en 1929 sobre los reglamentos de barberos, de dieciocho Estados representativos, no había ninguno que exigiera a los aspirantes el tener un título de una escuela de barberos, aunque todos ellos exigían el aprendizaje. Hoy día, casi todos los Estados exigen un título de una escuela de peluquería, ha de ofrecer por lo menos (y a veces mucho más que eso) mil horas de instrucción en "materias teóricas", tales como esterilización de instrumentos, y a esto le sigue un período de aprendizaje"<sup>6</sup>. Espero que con esas citas quede bien claro que el problema de las licencias profesionales es algo más que un ejemplo insignificante del problema de la intervención estatal: que se ha convertido ya en este país en una seria infracción de la libertad que tiene un individuo de dedicarse a la ocupación que prefiera, y que el problema amenaza hacerse mucho más serio con la presión continua que se ejerce sobre los cuerpos legislativos para ampliar estas medidas.

Antes de discutir las ventajas o desventajas del sistema de licencias vale la pena explicar por qué lo tenemos y qué problema político general se manifiesta en la tendencia a adoptar todas estas leyes especiales. El hecho de que una serie de parlamentos estatales haya dictaminado que para ser Barbero tiene uno que recibir la aprobación de un comité de barberos no es prueba convincente de que sea de interés pú-

<sup>5</sup> Id., pp. 121-22.

<sup>6</sup> Id., p. 146.

blico el aprobar dicha legislación. La explicación es muy otra; se debe a que un grupo de productores tiende a ser más concentrado, políticamente, que un grupo de consumidores. Esta es una afirmación obvia, y por mucho que se la repita, nunca será demasiado<sup>7</sup>. Todos nosotros somos productores y consumidores. Sin embargo, estamos muy especializados y dedicamos mucha más atención a nuestra actividad de productores que a la de consumidores. Consumimos miles o quizá millones de artículos. El resultado es que la gente con el mismo oficio, como los barberos o los médicos, tienen todos un intenso interés en los problemas concretos de su oficio y están dispuestos a dedicar una gran cantidad de energía a la tarea de hacer algo en pro de esos intereses comunes. Por otro lado, hay gente que no usa los servicios del peluquero, y los que lo hacemos, no vamos a la peluquería muy a menudo y gastamos en ella una fracción mínima de nuestros ingresos. Nuestro interés es accidental. Casi nadie está dispuesto a aparecer como testigo ante el parlamento para declarar en contra de la iniquidad que es el restringir el ejercicio de la profesión de barbero. Lo mismo se aplica a los aranceles. Los grupos que consideran que tienen un interés especial en ciertos aranceles, son grupos concentrados, para los que es cuestión de mucha importancia. El interés público está muy disperso. Como consecuencia, en ausencia de un arreglo general para compensar las presiones de los intereses especiales, los grupos de productores han de tener mucha más influencia en la acción legislativa y en los poderes que ella otorga, que los intereses del consumidor, que están demasiado esparcidos. En realidad, desde este punto de vista, lo que extraña no es que tengamos tantas leyes sobre el sistema de licencias, sino que no tengamos más. Lo que extraña es que hayamos podido librarnos relativamente de los controles estatales sobre las actividades productivas individuales, en aquellos sectores en

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, el famoso artículo de WESLEY MITCHELL sobre «Backward Art of Spending Money» reproducido en su libro de ensayos publicado con el mismo título (New York: McGraw-Hill, 1937), pp. 3-19.

que todavía no hay controles estatales en este país. Lo raro es también que en otros países queden todavía actividades sin regular.

La única forma que veo de compensar la influencia de ciertos grupos de productores es que el Estado dejara de intervenir en ciertas clases de actividades. Si hubiera un acuerdo general de que se deben limitar las actividades estatales en cierto tipo de casos, entonces se podría demostrar que los que se separan de este acuerdo es porque tratan de favorecer sus intereses especiales y se les podría hacer frente. Esto lo hemos advertido una y otra vez. Va unido con el argumento en favor de la Declaración de Derechos y en favor de una norma que gobierne las políticas monetaria y fiscal.

### *Cuestiones de política económica que origina el sistema de licencias*

Es importante que distinguimos tres niveles diferentes de control: primero, inscripción; segundo, certificación; tercero, otorgamiento de licencia.

Por inscripción me refiero a un arreglo según el cual se exige que los individuos que quieran dedicarse a ciertas clases de actividades inscriban su nombre en un registro oficial. No se prevé el que pueda negársele el derecho a dedicarse a una actividad a nadie que se avenga a inscribir su nombre. Se le puede cobrar una cantidad, bien como derecho de inscripción o como una forma de tributación.

El segundo nivel es el de la certificación. El organismo estatal puede certificar que un individuo posee una cierta pericia en algo, pero no tiene forma de impedir que la gente que no tiene este certificado se dedique a ocupaciones en las que se requiere esa misma pericia. Tenemos un ejemplo en la contabilidad. En la mayoría de los Estados, cualquier persona puede ejercer como contable tanto si tiene el certificado de contable público como si no lo tiene. Pero solamente pueden añadir

a su nombre el título de CPA \* y poner una placa en su oficina, los que hayan pasado un cierto examen. La certificación suele ser una etapa intermedia. En muchos Estados ha habido una tendencia a reservar para los contables con certificado un número de actividades cada vez mayor. En tales casos, no se trata de un certificado, sino de una licencia. En algunos Estados, el título de "arquitecto" sólo lo pueden usar los que hayan pasado un examen determinado. Eso es certificación. No impide que algún otro individuo monte un negocio para aconsejar a la gente cómo construir sus casas, y que cobre honorarios.

La tercera etapa es el otorgamiento de licencias. Según este sistema, para poder ejercer una profesión hay que obtener una licencia, que otorga una autoridad determinada. La licencia es más que una formalidad. Se exige una demostración de competencia, o pasar ciertas pruebas destinadas a garantizar esa competencia, y el que no tenga esa licencia no puede practicar y si lo hace está sujeto a una condena a cárcel o multa.

Lo que hay que examinar es esto: ¿en qué circunstancias puede justificarse una u otra de estas medidas? En mi opinión, hay tres circunstancias que pueden justificar la inscripción, en forma consistente con los principios liberales.

Primero, puede ayudar a la consecución de otros objetivos. Veamos un ejemplo: La policía tiene que enfrentarse muchas veces con actos de violencia. Después del suceso, se desea descubrir quién tuvo acceso a las armas de fuego. Antes del suceso, se desea impedir que las armas de fuego caigan en manos de la gente que puede llegar a usarlas con propósitos criminales. Con este fin puede ser útil el tener un registro de las tiendas que venden armas de fuego. Claro que, si se me permite que vuelva a otra cuestión que ya he tocado en capítulos anteriores, el decir que *puede* haber una justificación en ciertos casos no es suficiente para llegar a la conclusión de que *hay* una justificación. Hay que trazar un balance de las ventajas y desventajas, a la luz de los principios liberales. Lo único que

---

\* CPA = Certified Public Accountant. (N. del T.)

quiero decir aquí es que en ciertos casos puede que se justifique el olvidar los argumentos en contra de la inscripción de la gente.

Segundo, la inscripción es a veces un artificio para facilitar la tributación, y nada más. La cuestión que se plantea aquí es la de si este impuesto es un método adecuado para obtener ingresos para financiar los servicios del Estado que se consideran necesarios, y la de si la inscripción facilita el cobro de impuestos. Puede hacerlo en dos formas: o bien porque la tasa se impone sobre la persona que se inscribe, o bien porque la persona que se inscribe es utilizada como cobrador de impuestos. Por ejemplo, para cobrar un impuesto a la venta sobre varios artículos de consumo, tiene que haber un registro o una lista de todos los lugares donde se venden los artículos sujetos a ese impuesto.

Tercero, la inscripción puede ser un medio para proteger a los consumidores contra el fraude. Esta posible justificación de la inscripción es la que más se aproxima a nuestro interés principal. En general, los principios liberales asignan al Estado el poder de hacer cumplir los contratos, y el fraude es la violación de un contrato. Claro que puede uno dudar de que debamos ir tan allá para protegernos contra el fraude, a causa de la interferencia con los contratos voluntarios que esto implica. Pero yo creo que no puede eliminarse, basándose en principios, la posibilidad de que haya ciertas actividades en las que hay tantas probabilidades de que ocurran fraudes, que se hace aconsejable el tener de antemano una lista de gente que sabemos que se dedican a esta actividad. Un ejemplo en este sentido podría ser el de los conductores de taxi. Un conductor de taxi que recoja una persona por la noche puede encontrarse en una situación excelente para robarle. Para impedir eso, puede ser aconsejable el tener una lista con los nombres de todos los que se dedican a esa actividad, darles a cada uno un número y exigirles que este número aparezca en el taxi, de forma que todo el que reciba una ofensa no tiene nada más que recordar el número del taxi. Se trata simplemente de usar

el poder de la policía para proteger unos individuos contra la violencia de otros individuos, y éste puede que sea el mejor método.

La certificación es mucho más difícil de justificar, ya que se trata de algo que generalmente puede hacerlo por sí mismo el mercado privado. Es el mismo problema para los productos que para los servicios de la gente. En algunos sectores hay agencias privadas de certificación que certifican la competencia de una persona o la calidad de un producto determinado. El sello de "Good Housekeeping" es un sistema privado de certificación. En cuanto a productos industriales, hay laboratorios de pruebas, privados, que certifican la calidad de un producto determinado. En cuanto a los artículos de consumo, hay organizaciones de pruebas; las más conocidas en los Estados Unidos son: "Consumer's Union" y "Consumer's Research". También hay los "Better Business Bureaus", organizaciones voluntarias que certifican la calidad de un negociante determinado. Las escuelas técnicas y las universidades certifican la calidad de sus titulados. Una función de los detallistas y los grandes almacenes es la de certificar la calidad de los muchos artículos que venden. El consumidor llega a adquirir confianza en una tienda, y la tienda a su vez tiene un incentivo para ganarse la confianza del consumidor investigando la calidad de los artículos que vende.

Puede objetarse, sin embargo, que en algunos casos, o quizás incluso en muchos casos, la certificación voluntaria no puede extenderse en la medida en que estaríamos dispuestos a pagar, debido a la dificultad de mantener la información en el terreno confidencial. El problema es en esencia el mismo que existe con las patentes y derechos de autor, es decir: ¿tienen los individuos el poder de retener el valor de los servicios que prestan a los otros? Si yo me dedico a dar certificados a la gente, puede ser que no haya un modo eficaz de exigir el pago por mi certificación. Si vendo a una persona la información sobre mi certificación, ¿cómo voy a impedir que esa persona transmita la información a los demás? Por consiguiente,

puede darse el caso de que no sea posible establecer un sistema eficaz en cuanto a la certificación, a pesar de que es éste un servicio por el que la gente estaría dispuesta a pagar siempre que lo necesitara. Una forma de resolver este problema, como también para resolver otros tipos de efectos de vecindad, es el establecer la certificación estatal.

Otra forma de justificar la certificación es sobre la base del monopolio. La certificación posee algunas de las características del monopolio técnico, ya que el coste de realización es prácticamente independiente del número de personas a las que se transmite la información. Sin embargo, no está nada claro que el monopolio sea inevitable.

El sistema de licencias a mí me parece aún más difícil de justificar. Va aún más allá en la dirección de violar los derechos del individuo a firmar contratos voluntariamente. Sin embargo, el liberal tendrá que admitir que algunas de las justificaciones que se dan para este sistema, se ajustan a su propia idea de lo que debe ser la acción estatal, aunque, como siempre, hay que sopesar las ventajas con las desventajas. El principal argumento para el liberal es la existencia de efectos de vecindad. El ejemplo más sencillo y evidente es el del médico "incompetente" que ocasiona una epidemia. Mientras él perjudique solamente a su propio paciente, se trata simplemente de un intercambio y un contrato voluntario entre el paciente y el médico. En este sentido no hay razón para intervenir. Puede aducirse, sin embargo, que si el médico trata mal a su paciente, puede crear una epidemia que ocasionará perjuicios a terceros que no tenían nada que ver con esa transacción concreta. En ese caso puede ocurrir que todo el mundo, incluidos el paciente y el médico en potencia, estuviera dispuesto a permitir que se limitara la práctica de la medicina a la gente "competente", para impedir que ocurran epidemias semejantes.

En la práctica, el principal argumento que presentan los defensores del sistema de licencias no es éste, que es aceptable para los liberales, sino otro argumento estrictamente pater-

nalista y que tiene poco atractivo. Los individuos, se arguye, son incapaces de escoger como es debido sus sirvientes, su médico, fontanero o barbero. Para que un hombre pudiera escoger un médico en forma inteligente, tendría que ser médico él mismo. Por tanto, la mayoría de nosotros somos incapaces de protegernos contra nuestra propia ignorancia y alguien tiene que hacerlo por nosotros. Esto quiere decir que, actuando como electores, debemos protegernos en nuestra capacidad de consumidores contra nuestra propia ignorancia, ocupándonos de que la gente no pueda caer en manos de médicos, fontaneros o barberos incompetentes.

Hasta aquí he mencionado los argumentos en favor de la inscripción, certificación y licencias. En estos tres casos queda claro que hay también un alto coste social, que hay que oponer a esas ventajas. Ya he indicado algunos de los costes sociales, y más adelante estudiare en más detalle los referentes a la medicina, pero creo que merece la pena enumerarlos a continuación en forma general.

El coste social más evidente es el hecho de que estas medidas, ya sea inscripción, certificación o licencias, casi siempre se convierten en un instrumento en manos de un grupo especial de productores para conseguir una posición de monopolio a costa del resto del público. No hay forma de evitar este resultado. Podemos idear algún sistema de controles destinado a evitar este resultado, pero ninguno podrá superar la dificultad de que el interés de los productores esté más concentrado que el de los consumidores. La gente que más se interesa por establecer estos controles y hacerlos cumplir son los miembros del oficio o profesión de que se trate. Insisten siempre en que la inscripción se convierta en certificación, y en que de ésta se pase al sistema de licencia. Una vez conseguido este fin, impiden que los que quieren quitar importancia a los reglamentos ejerzan influencia alguna. No se les concede una licencia, tienen que dedicarse a otra ocupación y pierden interés en el asunto. El resultado es que los miembros de la misma

profesión son los que controlan la entrada en ella y, por tanto, se establece una posición de monopolio.

En este sentido, la certificación es menos perjudicial. Si los que ya tienen un certificado "abusán" de él; si los miembros de la profesión imponen para la concesión de nuevos certificados requisitos rigurosos en demasía y reducen demasiado el número de miembros, la diferencia de precio entre los que tienen el certificado y los que no lo tienen será tan grande que el público acudirá a los que no tienen el certificado. En términos técnicos, la elasticidad de demanda de los servicios de un profesional con certificado será muy grande y los límites en los que puede explotar al resto del público aprovechándose de su posición especial serán muy reducidos.

Por consiguiente, la certificación sin otorgamiento de licencias es un intermedio en el que se mantiene bastante protección contra el monopolio. Pero también tiene desventajas, y es curioso que los argumentos normales en favor de las licencias, especialmente los paternalistas, quedan satisfechos con la simple certificación. Si el argumento consiste en que somos demasiado ignorantes para juzgar a un buen profesional, lo único que se necesita es que nos faciliten la información pertinente. Si después de conocer los hechos todavía queremos acudir a alguien que no tenga el certificado, eso es asunto nuestro; no podremos quejarnos de que no teníamos la información necesaria. Como las razones que los no miembros de la profesión presentan en favor del sistema de licencias quedan igualmente satisfechas por medio de la certificación, me resulta difícil entender cómo puede justificarse la necesidad del sistema de licencias.

Incluso la inscripción tiene costes sociales de importancia. Es un primer paso hacia un sistema en el que todo individuo tiene que llevar una tarjeta de identidad y tenga que informar a las autoridades de lo que piensa hacer antes de hacerlo. Aparte de que, como ya hemos indicado, la inscripción tiende a ser un primer paso hacia la certificación y el sistema de licencias.

*Licencias médicas*

La profesión médica es una de las que ha limitado la práctica, desde hace ya mucho, a la gente que tiene licencias. La primera pregunta que se nos puede hacer es: "¿Vamos a dejar que practiquen médicos incompetentes?" La respuesta no puede ser más que una negativa. Pero quizás pensándolo bien pudiéramos hallar otras ideas.

En primer lugar, la concesión de licencias es la clave del control que la profesión médica ejerce sobre el número de médicos. Para que esto pueda comprenderse, empezaremos por explicar la estructura de la profesión médica. La "American Medical Association" es quizás el sindicato más fuerte de los Estados Unidos. La esencia del poder de un sindicato está en su capacidad de restringir el número de los que pueden dedicarse a esa profesión. Esta restricción puede ejercerse indirectamente, implantando un salario más elevado de lo que debería ser normalmente. Si se pueden implantar esos salarios se reducirá el número de gente que puede obtener empleos, y así se reduce indirectamente el número de gente que puede dedicarse a una profesión. Esta técnica de restricción tiene algunas desventajas. Hay siempre un margen de individuos descontentos, que están tratando de entrar en la profesión. El sindicato se encuentra en mucho mejor posición si puede limitar directamente el número de gente que entra en la profesión, sin preocuparse de los que están tratando de obtener empleo en ella. Los descontentos quedan excluidos desde el principio y el sindicato no tiene que preocuparse por ellos.

La AMA se encuentra en esta posición. Es un sindicato que puede limitar el número de gente que va a ser admitida. ¿Cómo pueden conseguir esto? El control esencial se realiza en el momento de admisión a la facultad de medicina. La AMA tiene un Consejo de Educación Médica y Hospitalares, que aprueba las facultades de medicina. Para que una facultad de medicina sea admitida a la lista y pueda permanecer

cer en ella tiene que satisfacer los standards de ese Consejo. El poder del Consejo se ha demostrado varias veces cuando ha habido presiones para reducir el número de miembros. Por ejemplo, en la década de 1930, durante la depresión, el Consejo escribió una carta a las diversas facultades diciéndolas que estaban admitiendo más estudiantes de los que podían recibir una preparación adecuada. Durante uno o dos años después de eso, todas las escuelas redujeron el número de admitidos, lo que hace presumir que la recomendación tuvo algún efecto.

¿Por qué es tan importante la aprobación del Consejo? Si abusa de su poder, ¿por qué no surgen facultades de medicina sin aprobación? La respuesta está en que, en casi todos los Estados de los Estados Unidos, para poder ejercer la medicina hay que tener una licencia, y para obtener esa licencia hay que tener un título de una facultad que esté aprobada. En casi todos los Estados, la lista de facultades aprobadas es la misma que la de facultades aprobadas por el Consejo de Educación Médica y Hospitales de la AMA. Por eso la concesión de licencias es la clave al control eficaz de la admisión a la profesión. Tiene un efecto doble. Por un lado, los miembros de la Comisión que otorga las licencias son siempre médicos, y, por tanto, tienen un cierto control en el mismo momento en que alguien solicita una licencia. Este control es de una eficacia más limitada que el que se ejerce en la facultad de medicina. En casi todas las profesiones en las que se exige una licencia la gente puede tratar de ingresar más de una vez. Si una persona insiste durante bastante tiempo y en bastantes jurisdicciones, probablemente ingresará tarde o temprano. Como ya ha gastado el tiempo y el dinero necesarios para obtener su preparación, tiene un fuerte incentivo para seguir insistiendo. Cuando el sistema de licencia se aplica solamente después que el individuo ha obtenido su preparación, el efecto principal es que se eleve el coste de entrar en la profesión, ya que puede llevar mucho tiempo y ya que hay siempre una incertidumbre en cuanto a las posibilidades

de tener éxito. Pero esa elevación del costo no es nada comparada con la eficacia del sistema que le impide al individuo que empiece su carrera. Si queda eliminado en el momento de presentarse a la facultad de medicina, nunca vuelve a presentarse a examen como candidato; ya no molesta más. Por tanto, la forma más eficaz de controlar el número de una profesión es el control de admisión a las escuelas profesionales.

El control de admisión a la facultad de medicina, y más tarde la concesión de licencias, permite que se controle la entrada en la profesión de dos maneras. La forma más evidente es la de rechazar muchos solicitantes. Otra forma menos evidente, pero que quizá sea más importante, es la de establecer unos standards para la admisión y para la licencia tan difíciles que hagan desistir a muchos jóvenes de pedir ser admitidos. Aunque la mayoría de los Estados exigen solamente dos años de estudios universitarios antes de ir a la facultad de medicina, casi el ciento por ciento de los ingresados han pasado cuatro años en la universidad. De la misma forma, se ha alargado el período de preparación médica propiamente dicha, debido sobre todo al establecimiento de un sistema más riguroso de internado en los hospitales.

Entre paréntesis, los abogados nunca han alcanzado el éxito que han tenido los médicos en el establecimiento de un control en el momento de la admisión en la escuela profesional, aunque ya van en esa dirección. La razón es bastante graciosa. Casi todas las facultades que se hallan en la lista de facultades aprobadas por el Colegio de Abogados son facultades diurnas; no hay casi ninguna escuela de clases nocturnas aprobada. Por otra parte, muchos de los legisladores de los estados han sacado sus títulos en escuelas de clases nocturnas de derecho. Si votaran en favor de limitar la entrada en la profesión a los que tengan títulos de facultades aprobadas sería tanto como admitir que ellos mismos no están cualificados. El que no se hayan decidido a criticar su propia competencia ha sido el principal factor en el fallo del dere-

cho en sus intentos de imitar a la medicina. Hace ya muchos años que no he investigado cuáles son los requisitos de admisión en las facultades de derecho, pero tengo entendido que hoy día se está admitiendo a más estudiantes. Eso quiere decir que una mayor proporción de los estudiantes van a la facultad de derecho durante el día, en vez de trabajar y estudiar por la noche. Como resultado, también está cambiando la composición de los cuerpos legislativos estatales.

Pero volvamos a la medicina. La exigencia de que hay que tener un título de una facultad aprobada es la fuente principal del control que ejerce la profesión sobre la entrada en ella. La profesión ha usado este control para limitar el número de médicos. Para que no se me interprete mal, he de aclarar que yo no digo que los miembros individuales de la profesión médica, los dirigentes de la profesión médica, o los que dirigen el Consejo de Educación Médica y Hospitales, se esfuerzen deliberadamente por limitar la entrada, para así elevar sus propios ingresos. No es así la cosa. Aunque estas personas se muestren claramente en favor de limitar el número de médicos para poder elevar sus ingresos, siempre justifican esta política sobre la base de que si se permitiera la entrada a "demasiada" gente, esto reduciría sus ingresos y tendrían que recurrir a prácticas poco éticas para poder ganar una renta "adecuada". Ellos insisten en que la única forma en que pueden mantener una conducta ética es procurar que los miembros tengan un nivel de renta adecuada a los méritos y necesidades de la profesión médica. A mí este razonamiento siempre me ha parecido censurable, tanto desde el punto de vista ético como desde el punto de vista de los hechos objetivos. Es extraordinario que los dirigentes de la medicina proclamen públicamente que a ellos y a sus colegas hay que pagarles para que mantengan una conducta ética. Y si eso es así, dudo que el precio pueda tener límite. No parece haber mucha correlación entre la pobreza y la honradez. En realidad, deberíamos esperar lo contrario: la falta de

honradez compensa algunas veces monetariamente, aunque no siempre.

El control de las admisiones lo explican de esa forma solamente en épocas como la Gran Depresión, cuando hay mucho paro y los ingresos son relativamente bajos. En épocas ordinarias esa restricción se justifica en forma diferente. Dicen que es que los miembros de la profesión médica desean elevar lo que ellos consideran el nivel de "calidad" de la profesión. El defecto que contiene esta explicación es bastante común e implica una falta de comprensión de la forma en que funciona el sistema económico: es el no saber distinguir entre la eficiencia técnica y la eficiencia económica.

Hay una anécdota sobre abogados, que quizá sirva para aclarar este aspecto. En una reunión de abogados en la que se discutían los problemas de admisión, un colega mío, hablando en contra de la restricción de admisiones, utilizó un símil de la industria del automóvil. ¿No sería absurdo, decía él, que la industria del automóvil saliera diciendo que no se le debía permitir a nadie conducir un coche de baja calidad y que, por tanto, a ningún fabricante de automóviles se le debía permitir producir coches que no estuvieran al nivel del Cadillac? Un miembro del grupo se levantó y aplaudió el símil diciendo que, ¡naturalmente!, el país no debía tener nada más que ¡abogados en Cadillac! Así es como tiende a ser la actitud profesional. Los miembros miran solamente al nivel técnico de su actuación y dicen que, en efecto, tenemos que tener solamente médicos de primera calidad, aunque esto signifique que algunas personas no reciban servicios médicos (claro que ellos no se expresan de esta forma). Pero la opinión, sin embargo, de que la gente debería recibir solamente el servicio médico "óptimo" conduce a la política restrictiva, una política que mantiene reducido el número de médicos. Naturalmente no voy a pretender decir que ésta sea la única fuerza que les impulsa. Pero no cabe duda que este tipo de razonamiento induce a muchos médicos bien intencionados a dar su conformidad a una política que ellos mismos re-

chazarían si no fuera por esta cómoda explicación con la que se la encubre.

Es fácil demostrar que la calidad es la explicación que ellos dan, pero que no es la razón verdadera de esa restricción. El poder del Consejo de Educación Médica y Hospitales de la AMA se ha utilizado para reducir el número de miembros en una forma que no puede tener nada que ver con la calidad. El ejemplo más sencillo es la recomendación que han presentado a varios Estados, de que la ciudadanía norteamericana sea un requisito para poder practicar la medicina. Me resulta imposible comprender qué relación pueda tener ese requisito con las funciones del médico. Otro requisito, que también han tratado de imponer a veces, es que los exámenes para la concesión de la licencia haya que pasarlos en inglés. El poder y la potencia de la AMA se evidencian en un caso que siempre me ha parecido impresionante; este caso también revela la falta de toda relación con la calidad. Después de 1933, cuando Hitler llegó al poder en Alemania, hubo una tremenda salida de profesionales de Alemania, Austria y otros países. Entre ellos había médicos que querían practicar en los Estados Unidos. El número de médicos extranjeros admitidos al ejercicio en los Estados Unidos en los cinco años siguientes a 1933 fue el mismo que en los cinco años anteriores. No hay duda que esto no fue un resultado natural. La amenaza de esta inmigración de médicos hizo que se hicieran más rígidas las condiciones exigidas a los médicos extranjeros, lo que les impuso unos costos enormes.

No hay duda que la concesión de licencias es la clave de la capacidad de la profesión médica para restringir el número de médicos que ejercen la profesión. Es también la clave de su capacidad para limitar los avances técnicos y de organización en la forma en que se ejerce la medicina. La AMA se ha opuesto siempre al ejercicio de la medicina en grupo y a los planes médicos donde el cliente lo tiene todo pagado. Estos métodos pueden tener buenos y malos efectos, pero son adelantos técnicos que la gente debería tener libertad de pro-

bar si así lo desean. No hay ninguna base para decir en forma concluyente que el mejor método técnico de organizar el ejercicio de la medicina es por medio del médico independiente. Quizá el mejor método sea el ejercicio en grupo, o quizás en asociaciones. Deberíamos de tener un sistema en el que se pudieran probar todas las variedades.

La AMA se ha opuesto a todos estos intentos y los ha reprimido con éxito total. Y lo han podido hacer porque el sistema de licencias les ha dado un control indirecto en la admisión al ejercicio en los hospitales. El Consejo de Educación Médica y Hospitales aprueba no solamente las facultades de medicina, sino también los hospitales. Para que un médico pueda ser admitido a ejercer en un hospital "aprobado" generalmente necesita la aprobación de la asociación médica del condado o del consejo directivo del hospital. ¿Por qué no pueden establecerse hospitales que no estén aprobados? Porque en las condiciones económicas actuales, para que un hospital funcione necesita poder contar con internos. Según las regulaciones de las licencias en la mayoría de los estados, los candidatos a licencia tienen que haber pasado un período de internado en un hospital "aprobado". La lista de hospitales "aprobados" suele ser idéntica a la del Consejo. Por tanto, los reglamentos de las licencias dan a la profesión un control sobre los hospitales igual que el que tienen sobre las facultades. Esta es la clave del éxito que ha tenido la AMA en su oposición a las distintas clases de ejercicio de la profesión en grupo. En algunos casos los grupos han podido sobrevivir. En la ciudad de Washington lo han conseguido porque demandaron a la AMA bajo la ley federal Sherman contra los trusts, y ganaron el juicio. También lo han conseguido en unos cuantos casos más, por razones especiales. Pero no hay duda de que la tendencia hacia el ejercicio en grupo ha quedado retrasada por la acción de la AMA.

Es interesante, entre paréntesis, que la AMA se opone solamente a un tipo de ejercicio en grupo: la variedad en que el cliente paga de antemano. La razón económica parece ser

que de esta forma no hay posibilidad de cobrar más a unos clientes que a otros<sup>8</sup>.

No hay duda que la concesión de licencias ha sido el instrumento principal en la restricción de la entrada en la profesión y que esto significa un gran coste social, tanto para el individuo que quiere dedicarse a la medicina y se lo impiden, como para el público que quiere adquirir algo que no le permiten adquirir. Ahora tenemos que enfrentarnos con la pregunta: ¿Tiene el sistema de licencias los buenos efectos que pretende tener?

En primer lugar, ¿eleva realmente el nivel de competencia profesional? No está nada claro que eleve los niveles de competencia en el ejercicio de la profesión, por varias razones. En primer lugar, siempre que se establezca un obstáculo a la entrada en cualquier campo, y la medicina no es ninguna excepción, se crea un incentivo para encontrar forma de burlarlo. El auge de las profesiones de osteopatía y quiropráctica tiene algo que ver con la restricción de la entrada en la medicina. Esas dos profesiones representan, en cierta medida, un intento de hallar una forma de burlar las restricciones de entrada. A su vez, cada una de esas profesiones establece un sistema de licencias e impone restricciones. El efecto de todo ello es la creación de diferentes niveles y clases de ejercicio, para distinguir entre lo que se llama el ejercicio de la medicina y sus sustitutos, como la osteopatía, quiropráctica, curación por medio de la fe, etc. Estas alternativas puede que sean de una calidad inferior a lo que habría sido el ejercicio de la medicina si no se hubieran implantado las restricciones a la entrada en ella.

En forma más general podemos decir que si el número de médicos es menor de lo que hubiera sido sin esas restricciones, y si todos ellos trabajan a plena capacidad, como es el caso, quiere ello decir que el total de la medicina ejercida por médicos bien preparados es menor (menos horas-hombre

<sup>8</sup> Véase REUBEN KESSEL: «Price Discrimination in Medicine», *The Journal of Law and Economics*, Vol. I (Octubre de 1958), pp. 20-53.

de ejercicio de la medicina, por así decir). La alternativa es que alguien tiene que ejercer sin estar preparado para ello; en parte, tiene que ser gente sin ninguna cualificación profesional. Pero en realidad la situación es mucho más extrema. Si el "ejercicio médico" ha de limitarse a los que tengan una licencia, hay que definir lo que es el ejercicio médico (hay que tener presente que los empleos innecesarios no se encuentran solamente en los ferrocarriles). En la interpretación que se da a los reglamentos que prohíben el ejercicio de la medicina a personas no autorizadas hay muchas cosas que quedan limitadas a los médicos con licencia y que podían hacerlas perfectamente unos ayudantes \* u otras personas preparadas, pero que no tengan una educación médica de primera clase. No tengo el suficiente conocimiento técnico como para dar una lista completa de ejemplos. Pero sé que los que han investigado esta cuestión dicen que hay una tendencia a incluir cada vez más actividades bajo el título de "práctica de la medicina"; actividades que podían realizar perfectamente los ayudantes. Los médicos dedican una buena parte de su tiempo a hacer cosas que podían muy bien hacerlas otros. El resultado es que se reduce enormemente la atención que el paciente recibe del médico. La calidad media de la atención médica, si es que puede concebirse semejante concepto, no puede obtenerse simplemente sacando el promedio de la calidad de la atención dispensada; eso sería como juzgar la eficacia del tratamiento médico considerando solamente los pacientes que sobreviven; hay que pensar también en el hecho de que las restricciones reducen la cuantía de la atención dispensada. Como resultado de las restricciones, puede ocurrir que el nivel medio de competencia haya quedado reducido.

Pero incluso estos comentarios no son suficientes, porque consideran la situación en un momento dado en el tiempo, sin considerar los cambios que ocurren a través del tiempo. Los adelantos en cualquier ciencia o campo suelen resultar

---

\* En EE. UU. no existe la profesión de practicante. (N. del T.).

del trabajo de uno de tantos excéntricos, curanderos, etc., que no tienen mucha reputación dentro de la profesión. En las condiciones 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. Pero si uno es miembro de la profesión y quiere mantener una buena reputación dentro de ella, el tipo de experimentación que puede uno hacer es muy limitado. El "curador por la fe" puede que sea simplemente un curandero que se aprovecha de los pacientes crédulos, pero quizá haya uno entre mil que produzca una importante mejora en la medicina. Hay muchos caninos que conducen al conocimiento y a la ciencia, y el efecto de reducir el ejercicio de lo que llamamos medicina y confinarlo, como tiende a hacerse, a un grupo concreto (que en su mayor parte tienen que obedecer la ortodoxia imperante), tiene que reducir necesariamente la cantidad de experimentación que se lleva a cabo y el ritmo de crecimiento del conocimiento en este campo. Y lo que decimos del contenido de la medicina se aplica también a su organización, como ya hemos indicado. Lo voy a examinar más en detalle a continuación.

El sistema de licencias, y el monopolio que va con él en el ejercicio de la medicina, tienden a rebajar el nivel de la medicina de otra forma también. Ya he indicado que rebaja la calidad media de la medicina al reducir el número de médicos, al reducir el número total de horas disponibles de médicos para tareas más importantes, y no para las menos importantes, y al reducir el incentivo para la investigación y el desarrollo. También lo rebaja al hacer que les sea más difícil a los individuos privados poder demandar a los médicos por descuidos criminales. Una de las protecciones que tiene el ciudadano contra la incompetencia es la protección contra el fraude y la posibilidad de entablar pleito por errores culpables. Se dan algunos casos de pleitos, y los médicos se quejan mucho de las cantidades que tienen que pagar a los seguros contra ese riesgo. Sin embargo, estos pleitos no son tan

numerosos ni tienen tanto éxito como podrían tenerlo si no fuera por la vigilancia que mantienen las asociaciones médicas. No es fácil conseguir que un médico venga a testificar contra un colega, cuando éste se enfrenta con la posibilidad de que el tribunal le niegue el derecho a trabajar en un hospital "aprobado". El testimonio tiene que proceder siempre de un jurado, cuyos miembros han sido seleccionados (¡cómo no!) por las asociaciones médicas, y siempre con la pretendida intención de proteger el interés del cliente.

Cuando se tienen en cuenta estos efectos, yo estoy convencido de que el sistema de licencias ha disminuido, tanto la cantidad como la calidad del ejercicio de la medicina; de que ha reducido las oportunidades de los que querían ser médicos, obligándoles a dedicarse a otras ocupaciones que no les resultan tan atractivas; de que ha obligado al público a pagar más por un servicio médico menos satisfactorio, y de que ha retrasado el desarrollo técnico, tanto de la medicina en sí como de la organización de la profesión. Mi conclusión es que debe eliminarse la licencia como requisito para el ejercicio de la medicina.

Habiendo dicho todo esto, me imagino que muchos lectores, como muchas de las personas con las que he discutido estos problemas, dirán: "Bien, pero ¿de qué otra forma puedo yo tener evidencia de la calidad del médico? Admito todo lo que usted dice sobre costes, pero ¿no es la licencia la única forma de garantizar al público un mínimo de calidad?" La respuesta es, en parte, que la gente no escoge a los médicos cogiendo al azar un nombre de la lista de médicos con licencia. También, en parte, la respuesta es que la habilidad de un hombre en pasar un examen hace veinte o treinta años no es una garantía de su calidad hoy. Por tanto, el sistema de licencias no es ni una fuente importante ni la principal fuente de garantía de un médico de calidad. Pero la respuesta principal es muy diferente. La mejor respuesta es que la cuestión por sí misma revela la tiranía del "statu quo" y la pobreza de nuestra imaginación en campos en los que somos legos y

aun en los que tenemos cierta competencia, en comparación con la fertilidad del mercado. Me voy a permitir presentar en forma especulativa cómo podría haber evolucionado el ejercicio de la medicina y qué garantías de calidad se habrían originado si la profesión no hubiera ejercido el poder de monopolio.

Supongamos que se le permitiera a cualquiera ejercer la medicina sin restricción alguna, excepto la responsabilidad legal y financiera por daños causados a terceros por fraude o negligencia. Mi conjectura es que la evolución de la medicina habría sido totalmente diferente. El mercado actual de la medicina, con todos los estorbos que ha encontrado, puede darnos una indicación de las diferencias que habrían tenido lugar. Los hospitales y el ejercicio en grupo habrían aumentado enormemente. En vez del ejercicio individual y de grandes hospitales a cargo del gobierno o de instituciones benéficas, como tenemos ahora, podrían haber nacido sociedades médicas o empresas (equipos médicos). Estos equipos tendrían instalaciones centrales para diagnosticar y para tratamiento, incluso hospitales. En algunos de éstos se pagaría de antemano un solo seguro global, que cubriría hospitales, medicinas y los servicios médicos del grupo. En otros, estos servicios se pagaría por separado. Y, claro, en la mayoría de ellos habría una combinación de ambos sistemas de pago.

Estos equipos médicos (como tiendas o almacenes de medicina, si les quieren llamar así) serían como intermediarios entre el paciente y el médico. Como tendrían inmovilidad y una larga vida, se interesarían por establecer una reputación de calidad y de seriedad. Por la misma razón, los consumidores conocerían esta reputación. Estas instituciones tendrían el conocimiento especializado que se necesita para juzgar la calidad de un médico. En este sentido serían como agentes del consumidor, como lo son hoy día, en muchos productos, los grandes almacenes. Además podrían organizar el trabajo en forma eficiente, combinando los profesionales médicos de diferentes niveles de preparación, capacidad, etc., usando los

ayudantes de menos preparación para las tareas que se les pueda confiar, y reservando los especialistas muy competentes y capacitados para las tareas que solamente ellos pueden realizar. El lector puede añadir de su propia imaginación, basándose, como he hecho yo, en el ejemplo de las clínicas más avanzadas.

Claro que no todo el ejercicio de la medicina se realizaría mediante estos equipos. La práctica individual privada continuaría existiendo, igual que el pequeño comercio de limitada clientela continúa existiendo junto al gran almacén, o el abogado individual junto a las firmas legales de muchos socios. Habría quien establecería su reputación individualmente y algunos pacientes preferirían la intimidad y reserva del profesional individual. Algunas zonas serían demasiado pequeñas para tener un equipo médico. Etcétera.

Ni siquiera voy a pretender decir que los equipos médicos dominarían la escena. Mi único objetivo es demostrar que hay muchas alternativas a la organización actual de la profesión. El principal argumento que existe contra la planificación central estatal y contra las organizaciones profesionales monopolistas que limitan las posibilidades de experimentación es la imposibilidad de que un individuo o un pequeño grupo conciba todas las posibilidades y mucho menos que juzgue su valor. Por otra parte, el gran argumento en favor del mercado como regulador es que tolera la diversidad, y que puede utilizar una amplia variedad de conocimientos y de capacidad especiales. Hace que los grupos especiales sean incapaces de impedir la experimentación y permite que los consumidores, y no los productores, sean los que decidan qué es lo que les conviene más a los consumidores.

## X. LA DISTRIBUCION DE LA RENTA

Un elemento central en el desarrollo del sentimiento colectivista de este siglo, al menos en los países occidentales, ha sido la creencia en la igualdad de la renta como objetivo social, y el acuerdo general en usar el poder del Estado para fomentar ese objetivo. Al evaluar el sentimiento igualitario y las medidas igualitarias que ha producido, tenemos que hacernos dos preguntas. La primera es normativa y ética: ¿qué justificación hay para que intervenga el Estado en el fomento de la igualdad? La segunda es positiva y científica: ¿cuál ha sido el efecto de las medidas que se han llegado a tomar?

### *La ética de la distribución*

El principio ético que directamente justificaría la distribución de la renta en una sociedad libre de mercado es el siguiente: "A cada uno, según lo que él y los instrumentos que él posee producen". Pero aun la operación de este principio depende de la acción estatal. Los derechos de propiedad son cuestiones de convencionalismo legal y social. Como ya hemos visto, su definición y su cumplimiento son una de las princi-

pales funciones del Estado. La distribución final de la renta y la riqueza aplicando plenamente este principio dependerá mucho de las reglas de propiedad que se adopten.

¿Cuál es la relación entre este principio y otro que parece tener bastante atractivo desde un punto de vista ético, a saber: el de la igualdad de tratamiento? En parte, estos dos principios no son contradictorios. Puede que para conseguir una verdadera igualdad de tratamiento sea necesario establecer el pago de acuerdo con el producto. Si tenemos dos individuos a los que inicialmente podemos considerar como iguales en capacidad y recursos, si uno de ellos tiene una preferencia hacia el ocio y el otro hacia los bienes de consumo, habrá que establecer una desigualdad de rendimiento por medio del mercado para conseguir la igualdad de rendimiento total o igualdad de tratamiento. Puede ocurrir que un individuo prefiera un trabajo rutinario, con mucho tiempo libre para dedicarlo a tomar el sol; otro individuo puede preferir un trabajo muy exigente, pero que le produce un elevado salario. Si los dos reciben el mismo sueldo en dinero, en un sentido más fundamental sus rentas serían desiguales. De la misma forma, la igualdad de tratamiento requiere que a un individuo que realiza un trabajo sucio y poco atractivo se le pague más que a otro que tiene un empleo agradable y útil. Mucha de la desigualdad que existe es de este tipo. Las diferencias de renta monetaria compensan las diferencias en otros aspectos de la ocupación u oficio. En la jerga de los economistas, son "diferencias igualizadoras" necesarias para que el total de las "ventajas netas", monetarias y no-monetarias, sea igual.

Hay otro tipo de desigualdad que se origina en el funcionamiento del mercado y que es necesario, en un sentido algo más sutil, para producir igualdad de tratamiento o, expresándolo de otra forma, para satisfacer los gustos del individuo. Podemos ilustrar simplemente este caso con una lotería. Pensemos en un grupo de individuos que tienen los mismos recursos iniciales y que se ponen de acuerdo voluntariamente para participar en una lotería con premios muy desiguales. La desigual-

dad de renta a que se llega como resultado de esta lotería es necesaria para que los individuos en cuestión hagan el mejor uso de su igualdad inicial. El redistribuir la renta después de este episodio equivaldría a negarles la oportunidad de participar en la lotería. En la práctica este caso es mucho más importante de lo que podría parecer si tomamos el concepto de "lotería" literamente. Los individuos escogen sus ocupaciones, inversiones, etc., en parte debido a su preferencia de incertidumbre. La chica que trata de convertirse en actriz de cine en vez de ser funcionaria pública está deliberadamente escogiendo una lotería, y lo mismo hace el individuo que invierte en acciones de uranio en vez de Obligaciones del Estado. Los seguros son una forma de expresar la preferencia de incertidumbre. Pero ni siquiera estos ejemplos indican totalmente la medida en que los arreglos destinados a satisfacer las preferencias de la gente ocasionan desigualdades reales. Incluso los sistemas para pagar y contratar a la gente están afectados por estas preferencias. Si a todas las actrices de cine en potencia les disgustara la incertidumbre, habría una tendencia a crear "cooperativas" de actrices de cine, cuyos miembros acordarían de antemano repartir sus ingresos en forma más o menos igualada, estableciendo en realidad un seguro al compartir los riesgos. Si se difundiera esta preferencia, serían comunes las grandes compañías diversificadas, combinando proyectos arriesgados con los no tan arriesgados. El buscador solitario de petróleo, la empresa propiedad de un particular, las pequeñas sociedades, se convertirían en una rareza.

En realidad, ésta es una forma de interpretar las medidas estatales para la redistribución de la renta mediante impuestos progresivos y medidas similares. Puede aducirse que, por una razón o por otra, quizás los costes de administración, el mercado no puede producir las clases de lotería que desean los miembros de la comunidad, y que la imposición progresiva es, por así decir, una empresa estatal que cubre esa función. No me cabe duda de que ese punto de vista contiene un elemento de verdad. Al mismo tiempo, es difícil justificar los im-

puestos sociales, porque los impuestos se imponen *después* de que ya se sabe quién ha sacado los premios y quién se ha quedado sin nada en la lotería de la vida, y los que votan en favor de los impuestos son los que creen que han perdido en la lotería. En este sentido, podríamos justificar el que una generación votara en favor de una escala tributaria aplicable a una generación que no ha nacido todavía. Yo me imagino que este procedimiento produciría una escala tributaria mucho menos progresiva que la actual, al menos en el papel.

Aunque gran parte de la desigualdad de renta producida por la retribución de acuerdo con el producto se debe a las diferencias "igualizadoras" o a la satisfacción de la preferencia por la incertidumbre, otra gran parte se debe a diferencias iniciales en dotes, tanto de capacidad humana como de propiedad. Aquí es donde se presenta un problema ético realmente difícil.

Mucha gente insiste en que lo esencial es que se distinga entre la desigualdad en dotes personales y en propiedad, y entre desigualdades debidas a la riqueza heredada o a la riqueza adquirida. La desigualdad debida a diferencias en capacidad personal o a diferencias en riqueza acumulada por el individuo en cuestión se considera aceptable o por lo menos no tan inaceptable como las diferencias debidas a la riqueza heredada.

Esta distinción es insostenible. ¿Por qué tienen una mayor justificación ética los altos rendimientos de un individuo que hereda de sus padres una voz especial, de la que hay gran demanda, que los altos rendimientos de un individuo que hereda propiedad? Los hijos de un comisario ruso tienen mayor expectativa de renta (quizá de que les liquiden, también) que los hijos de un campesino. ¿Tiene esto más, o menos, justificación que la alta expectación de renta del hijo de un millonario norteamericano? Podemos mirar a esta cuestión desde otro punto de vista. Un padre que tenga una gran riqueza y quiera transmitírsela a su hijo, puede hacerlo de varias maneras. Puede usar una cierta cantidad de dinero para financiar la preparación de su hijo, por ejemplo, agente de Bolsa, o puede esta-

blecerle un negocio, o puede establecer un fondo en valores que le rinda una renta adecuada. En cualquiera de estos casos, el hijo tendrá una renta más elevada de lo que habría conseguido de otra forma. Pero en el primero de estos casos se considera que su renta se debe a sus dotes humanas; en el segundo, a los beneficios; en el tercero, a la riqueza heredada. ¿Hay alguna base para hacer una distinción ética entre estas diversas categorías de ingresos? Por último, parece poco lógico decir que una persona tiene derecho a lo que ha producido con sus dotes personales, o al producto de la riqueza que él ha acumulado, pero que no tiene derecho a transmitir sus riquezas a sus hijos; que tiene derecho a gastar todo lo que tiene, en una vida desenfrenada, pero no a dárselo a sus herederos. Esta última es simplemente una forma de usar lo que ha producido.

El hecho de que todos estos argumentos contra la llamada ética capitalista no sean válidos no quiere decir, naturalmente, que la ética capitalista no sea aceptable. Me resulta difícil justificar su aceptación o su exclusión, o justificar otro principio alternativo. Me inclino a pensar que en sí y de por sí no se la puede considerar como principio ético. Hay que considerarla como instrumento o como corolario de algún otro principio, como, por ejemplo, la libertad.

Vamos a ilustrar la dificultad principal con algunos ejemplos hipotéticos. Supongamos que haya cuatro Robinson Crusoes abandonados independientemente en cuatro islas vecinas. Uno de ellos cae en una isla grande y fértil, que le permite vivir bien y sin esfuerzo. Los otros quedan en islas pequeñas y áridas, de las que apenas pueden sacar lo suficiente para comer. Un día descubren todos ellos, mutuamente, la existencia de los otros. Desde luego sería un rasgo generoso si el Crusoe de la isla grande invitara a los otros a venir con él y compartir su riqueza. Pero supongamos que no lo hace. ¿Estarian justificados los otros tres en unir sus fuerzas y obligarle a compartir con ellos su riqueza? Algunos lectores estarán tentados a decir que sí. Pero antes de ceder a la tentación

consideremos otra situación exacta a la anterior, aunque con diferente apariencia. Supongamos que usted y tres amigos suyos vayan paseando por la calle, y que usted vea un billete de veinte dólares en la acera y lo coja. Claro que sería generoso el que usted lo dividiera en partes iguales entre todos, o por lo menos que les invitara a una copa. Pero supongamos que no lo hace. ¿Tendrían los otros tres una justificación para unir sus fuerzas y obligarle a usted a que repartiera los veinte dólares? Me imagino que la mayoría de los lectores estarán tentados a decir que no. Y si lo piensan bien pueden incluso llegar a la conclusión de que no están seguros de que la reacción de usted deba de ser la generosa. ¿Estamos dispuestos a exigir de nosotros mismos y de nuestros semejantes que todo aquel que tenga más dinero que el promedio de los habitantes del mundo debiera desprenderse inmediatamente de la diferencia distribuyéndolo igualadamente entre sus semejantes? Puede ser que admiramos y alabemos una acción semejante si la llevan a cabo unos cuantos. Pero esto llevado a escala universal haría imposible la existencia del mundo civilizado.

De todas maneras, el que otros actúen mal no justifica el que nosotros también lo hagamos. El que el rico Robinson Crusoe o el afortunado que halla el billete de veinte dólares no se avengan a compartir lo que tienen no justifica el uso de la fuerza por parte de los otros. ¿Puede justificarse el que nos convirtamos en jueces decidiendo nosotros mismos cuándo tenemos derecho a usar la fuerza para sacar de los demás lo que creemos que nos es debido? ¿O lo que creemos que no les es debido a ellos? La mayoría de las diferencias de nivel, posición, riqueza, pueden considerarse, en algún punto lejano, como debidas a la suerte. Se considera que el hombre que es trabajador y ahorrador "se merece"; sin embargo, estas cualidades las debe en parte a los genes que ha tenido la suerte (¿o la desgracia?) de heredar.

A pesar de que de palabra alabamos el "mérito" en oposición a la "suerte", generalmente aceptamos con más facilidad

las desigualdades debidas a la suerte que las que se derivan claramente del mérito. El profesor universitario cuyo colega gana una gran suma en las carreras de caballos le tendrá envidia, pero no le guardará rencor ni se sentirá injustamente tratado. Pero bastaría que ese colega recibiera un aumento insignificante, que hiciera su sueldo ligeramente superior al de nuestro profesor, para que éste se sintiera oprimido. Al fin y al cabo la diosa de la fortuna, como la de la justicia, es ciega. Pero el aumento de sueldo se debió a un juicio deliberado sobre el mérito relativo de los dos.

*La función instrumental de la distribución  
de acuerdo con la producción*

En una sociedad de mercado la función operativa del pago de acuerdo con la producción no es esencialmente distributiva, sino asignativa. Como ya se ha indicado en el capítulo I, el principio central de la economía de mercado es la cooperación mediante el intercambio voluntario. Los individuos cooperan unos con otros porque de esta manera satisfacen sus propias necesidades más eficazmente. Pero a menos que el individuo reciba la totalidad de lo que él añade al producto, participará en los intercambios sobre la base de lo que puede recibir, y no de lo que puede producir. Y los intercambios que habrían sido mutuamente beneficiosos si cada parte recibiera lo que él contribuye al producto agregado, no tendrán lugar. Por tanto, es necesario que el pago se realice de acuerdo con la producción, para que los recursos se utilicen de la forma más eficaz, al menos bajo el sistema que depende de la cooperación voluntaria. Si llegáramos a tener suficiente conocimiento podría ser que se pudiera sustituir el incentivo de la recompensa por la obligación, pero lo dudo. Podemos barajar los objetos inanimados; podemos obligar a los individuos a que estén en ciertos lugares en ciertos momentos; pero difícilmente les podremos obligar a que se esfuerzen lo

más posible. Expresándolo de otra forma: la sustitución de la cooperación por la obligación altera la cuantía de recursos disponibles.

Aunque en una economía de mercado la función esencial del pago de acuerdo con la producción es el asignar eficazmente los recursos sin forzarles, no es probable que se tolere esa forma de pago a menos que se piense que contribuye a la justicia distributiva. Ninguna sociedad puede ser estable a menos que haya un núcleo básico de juicios de valor aceptados sin pensarla por la gran mayoría de sus miembros. Algunas instituciones clave tienen que aceptarse como "absolutas", y no simplemente como instrumentales. Yo creo que el pago de acuerdo con la producción ha sido, y en gran medida todavía lo es, uno de los juicios de valor o instituciones aceptados.

Eso puede demostrarse examinando los motivos que han usado los opositores internos del sistema capitalista para atacar la distribución de la renta que de él resulta. La característica distintiva del núcleo de valores centrales de una sociedad es que lo aceptan todos sus miembros tanto si se consideran a sí mismos como proponentes o como opuestos al sistema de organización de esa sociedad. Aun los críticos internos más duros del capitalismo han aceptado implícitamente el pago de acuerdo con lo producido, como cosa justa y ética.

La crítica de más alcance es la de los marxistas. Marx mantenía que los trabajadores eran explotados. ¿Por qué? Porque el trabajador produce todo el producto y sólo obtiene una parte de él; el resto es lo que Marx llama la plusvalía. Aun si se aceptan los hechos implícitos en esta afirmación, el juicio de valor puede tener lugar solamente si se acepta la ética capitalista. El trabajador es "explotado" solamente si el trabajador tiene derecho a lo que produce. Si en lugar de eso se acepta la premisa ruskiniana de: "a cada uno según su necesidad, de cada uno según su capacidad" (sea eso lo que sea), entonces habrá que comparar lo que produce el trabajador,

no con lo que recibe, sino con su "capacidad"; y habrá que comparar lo que recibe el trabajador, no con lo que produce, sino con su "necesidad".

Claro que el argumento marxista carece de validez por otras razones también. En primer lugar, confunde el producto total de todos los recursos que cooperan con la cantidad añadida al producto —en la jerga del economista, el producto marginal—. Pero aún más sorprendente es el cambio de significado del término "trabajo" al pasar de la premisa a la conclusión. Marx reconoce la función del capital en la producción del producto, pero lo considera incluido en el trabajo. Por consiguiente, si escribimos las premisas del silogismo marxista, tendremos algo así: "El trabajo actual y el pasado, producen la totalidad del producto. El trabajo actual recibe solamente una parte del producto". La conclusión lógica debería ser: "El trabajo pasado es explotado", y la inferencia es que el trabajo pasado debería recibir más del producto, aunque no está nada claro cómo puede hacerse eso, como no sea mediante lápidas elegantes.

En un mercado, la principal función instrumental de la distribución según lo producido, es el conseguir la asignación de recursos sin la fuerza. Pero no es la única función instrumental de la desigualdad que resulta. Ya hemos indicado en el capítulo I la función que tiene la desigualdad al crear focos independientes de poder para compensar la centralización del poder político, así como el papel que juega en el fomento de la libertad civil al crear patrocinadores que financien la diseminación de ideas impopulares o simplemente nuevas. Además, en la esfera económica crea patrocinadores que financien la experimentación y el desarrollo de productos nuevos —para comprar los primeros automóviles y televisores experimentales, por no hablar de la pintura impresionista—. Finalmente, permite que la distribución tenga lugar en forma impersonal, sin necesidad de "autoridad" (una faceta especial de la función general del mercado: el efectuar la cooperación y la coordinación sin coacción).

más posible. Expresándolo de otra forma: la sustitución de la cooperación por la obligación altera la cuantía de recursos disponibles.

Aunque en una economía de mercado la función esencial del pago de acuerdo con la producción es el asignar eficazmente los recursos sin forzarles, no es probable que se tolere esa forma de pago a menos que se piense que contribuye a la justicia distributiva. Ninguna sociedad puede ser estable a menos que haya un núcleo básico de juicios de valor aceptados sin pensarlos por la gran mayoría de sus miembros. Algunas instituciones clave tienen que aceptarse como "absolutas", y no simplemente como instrumentales. Yo creo que el pago de acuerdo con la producción ha sido, y en gran medida todavía lo es, uno de los juicios de valor o instituciones aceptados.

Eso puede demostrarse examinando los motivos que han usado los opositores internos del sistema capitalista para atacar la distribución de la renta que de él resulta. La característica distintiva del núcleo de valores centrales de una sociedad es que lo aceptan todos sus miembros tanto si se consideran a sí mismos como proponentes o como opuestos al sistema de organización de esa sociedad. Aun los críticos internos más duros del capitalismo han aceptado implícitamente el pago de acuerdo con lo producido, como cosa justa y ética.

La crítica de más alcance es la de los marxistas. Marx mantenía que los trabajadores eran explotados. ¿Por qué? Porque el trabajador produce todo el producto y sólo obtiene una parte de él; el resto es lo que Marx llama la plusvalía. Aun si se aceptan los hechos implícitos en esta afirmación, el juicio de valor puede tener lugar solamente si se acepta la ética capitalista. El trabajador es "explotado" solamente si el trabajador tiene derecho a lo que produce. Si en lugar de eso se acepta la premisa ruskiniana de: "a cada uno según su necesidad, de cada uno según su capacidad" (sea eso lo que sea), entonces habrá que comparar lo que produce el trabajador,

no con lo que recibe, sino con su "capacidad"; y habrá que comparar lo que recibe el trabajador, no con lo que produce, sino con su "necesidad".

Claro que el argumento marxista carece de validez por otras razones también. En primer lugar, confunde el producto total de todos los recursos que cooperan con la cantidad añadida al producto —en la jerga del economista, el producto marginal—. Pero aún más sorprendente es el cambio de significado del término "trabajo" al pasar de la premisa a la conclusión. Marx reconoce la función del capital en la producción del producto, pero lo considera incluido en el trabajo. Por consiguiente, si escribimos las premisas del silogismo marxista, tendremos algo así: "El trabajo actual y el pasado, producen la totalidad del producto. El trabajo actual recibe solamente una parte del producto". La conclusión lógica debería ser: "El trabajo pasado es explotado", y la inferencia es que el trabajo pasado debería recibir más del producto, aunque no está nada claro cómo puede hacerse eso, como no sea mediante lápidas elegantes.

En un mercado, la principal función instrumental de la distribución según lo producido, es el conseguir la asignación de recursos sin la fuerza. Pero no es la única función instrumental de la desigualdad que resulta. Ya hemos indicado en el capítulo I la función que tiene la desigualdad al crear focos independientes de poder para compensar la centralización del poder político, así como el papel que juega en el fomento de la libertad civil al crear patrocinadores que financien la difusión de ideas impopulares o simplemente nuevas. Además, en la esfera económica crea patrocinadores que financien la experimentación y el desarrollo de productos nuevos —para comprar los primeros automóviles y televisores experimentales, por no hablar de la pintura impresionista—. Finalmente, permite que la distribución tenga lugar en forma impersonal, sin necesidad de "autoridad" (una faceta especial de la función general del mercado: el efectuar la cooperación y la coordinación sin coacción).

*La realidad de la distribución de la renta.*

Un sistema capitalista que implique el pago de acuerdo con lo producido puede estar caracterizado, y en la práctica lo está por una considerable desigualdad de renta y de riqueza. Este hecho se suele interpretar mal, como queriendo decir que el capitalismo y la libre empresa producen una mayor desigualdad que los sistemas alternativos, y, como corolario, que la extensión y desarrollo del capitalismo ha traído una mayor desigualdad. Esta errónea interpretación la facilita el carácter engañoso de la mayoría de las cifras que se publican sobre la distribución de la renta, especialmente su fallo en distinguir entre desigualdad, a corto y a largo plazo. Voy a considerar algunos de los hechos más generales sobre la distribución de la renta.

Uno de los hechos más sorprendentes, por ser contrario a lo que piensa mucha gente, se refiere a las fuentes de la renta. Cuanto más capitalista es un país menor es la parte de la renta que se paga por lo que generalmente se considera como capital, y mayor es la parte que se paga por los servicios humanos. En países subdesarrollados, como India, Egipto, etcétera, algo así como la mitad de la renta total es renta de propiedades. Y en otros países avanzados capitalistas, la proporción no es muy diferente. En Estados Unidos, aproximadamente, una quinta parte es renta de la propiedad. Claro que estos países tienen mucho más capital que los países primitivos, pero son aun más ricos por la capacidad productiva de sus residentes, y, por tanto, aunque su renta de la propiedad es mayor, constituye una parte menor del total. El gran éxito 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 los enemigos del capitalismo disfrutan achacándole su materialismo, y sus amigos, a veces, tratan de disculpar el

materialismo del capitalismo diciendo que es el coste necesario del progreso.

Otro hecho sorprendente, contrario a la idea popular, es que el capitalismo conduce a una menor desigualdad que los otros sistemas de organización, y que el desarrollo del capitalismo ha disminuido mucho el grado de desigualdad. Las comparaciones en el tiempo y en el espacio nos pueden confirmar esta opinión. Es seguro que hay mucha menos desigualdad en países occidentales como Escandinavia, Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos que en una sociedad estratificada como la India, o en un país atrasado como Egipto. La comparación con los países comunistas como Rusia es más difícil por la pobreza de datos y la poca confianza que nos ofrecen. Pero si la desigualdad se mide según las diferencias de nivel de vida entre las clases privilegiadas y el resto de la población, entonces puede decirse que la desigualdad es mucho menor en los países capitalistas que en los comunistas. A su vez, dentro de los países occidentales, la desigualdad parece ser menor cuanto más capitalista es el país: menor en Gran Bretaña que en Francia; menor en Estados Unidos que en Gran Bretaña (aunque estas comparaciones son difíciles a causa de la intrínseca heterogeneidad de sus poblaciones; para que la comparación fuera justa, por ejemplo, quizás habría que comparar los Estados Unidos, no con el Reino Unido sólo, sino con el Reino Unido más las Antillas Británicas y sus posesiones de África).

En cuanto a los cambios a través del tiempo, el progreso económico alcanzado en las sociedades capitalistas ha ido acompañado de una drástica disminución de la desigualdad. Aun en 1848, Juan Stuart Mill escribía: "Hasta este momento es dudoso que los inventos mecánicos hayan aliviado la faena diaria de ningún ser humano. Han permitido que una mayor parte de la población lleve la misma vida de penuria y agotamiento, y que amasen fortunas un mayor número de fabricantes y negociantes. Han aumentado el confort de la clase media. Pero todavía no han comenzado a efectuar los grandes

cambios en el destino de la humanidad que, por su naturaleza, han de producir en el futuro”<sup>1</sup>. Esta afirmación era probablemente correcta, aun en los días de Mill; pero desde luego hoy día no podría escribir nadie una cosa semejante refiriéndose a los países capitalistas avanzados. Pero sigue siendo verdad en cuanto al resto del mundo.

La característica principal del progreso y del desarrollo en los últimos cien años es que ha liberado a las masas del trabajo agotador, y que ha puesto a su disposición productos y servicios que antes eran monopolio de las clases altas, sin haber aumentado correspondientemente los productos y servicios a disposición de los ricos. Dejando aparte la medicina, los adelantos técnicos, en su mayoría, han puesto simplemente a disposición de las masas los lujos de que siempre habían dispuesto en una forma u otra las clases adineradas. Las instalaciones sanitarias modernas, la calefacción central, los automóviles, la televisión, la radio, por citar sólo unos cuantos ejemplos, ofrecen a las masas comodidades equivalentes a las que los ricos han tenido siempre por medio de criados, actores, etc.

La prueba estadística de estos fenómenos, en forma de distribuciones auténticas y comparables de la renta, es difícil de encontrar, aunque los estudios realizados confirman las conclusiones generales que acabamos de presentar. Sin embargo, los datos estadísticos pueden conducir a error. No pueden separar las diferencias de renta que tienden a igualarse de las que no lo hace. Por ejemplo, la brevedad de la vida útil de un jugador de fútbol significa que su renta durante los años de actividad deportiva tiene que ser mucho mayor que en otras ocupaciones a las que él podría dedicarse, para que le sea igualmente atractivo económico. La unidad receptora de la renta que se menciona también tiene mucha importancia. Una distribución según los receptores individuales de renta mostrará siempre una desigualdad aparente mayor

<sup>1</sup> *Principles of Political Economy* (Edición de Ashley; Londres: Longmans, Green and Co., 1909), p. 751.

que la de una distribución por familias: muchos de los receptores individuales son amas de casa que trabajan sólo unas horas al día o que reciben una pequeña renta de alguna propiedad, u otros miembros de la familia en una posición semejante. ¿Qué distribución por familias es la que debemos observar? ¿La que las clasifica según la renta total de la familia? ¿O según la renta por personas? ¿O por unidad equivalente? No se trata de simples sutilezas. Estoy seguro de que los cambios en la distribución de las familias según el número de hijos ha sido el factor más importante en la reducción de la desigualdad de los niveles de vida en este país durante los últimos cincuenta años. Ha sido mucho más importante que los impuestos progresivos sobre la herencia y sobre la renta. Los niveles de vida realmente bajos eran el producto conjunto de rentas familiares relativamente bajas y de un número de hijos relativamente grande. El número medio de hijos ha disminuido y, lo que es aun más importante, esta disminución ha ido acompañada, y producida en gran parte, de la eliminación casi total de las familias muy numerosas. El resultado es que las familias hoy día tienden a diferir mucho en cuanto al número de hijos. Y sin embargo este cambio no aparece reflejado en la distribución de las familias por el tamaño de la renta total de la familia.

Uno de los mayores problemas en la interpretación de los datos sobre la distribución de renta es la necesidad de distinguir entre dos clases de desigualdad esencialmente diferentes: diferencias de renta temporales o a corto plazo, y diferencias a largo plazo en la posición de renta. Consideremos dos sociedades que tengan la misma distribución de renta anual. En una de ellas hay gran movilidad y variación, de forma que la posición de determinadas familias en la escala de renta varía ampliamente de año en año. En la otra, hay gran rigidez, de forma que cada familia permanece en la misma posición año tras año. No cabe duda de que, en sentido auténtico, la segunda es una sociedad más desigual. La evolución dinámica, la movilidad social, la igualdad de oportunidad, son

signos de una clase de igualdad; la sociedad estática implica desigualdad. Es importante distinguir estos aspectos porque el capitalismo competitivo de libre empresa tiende a transformar la sociedad estática en dinámica. Las sociedades no capitalistas tienden a tener una mayor desigualdad que las capitalistas, aun si lo medimos por la renta anual. Pero además su desigualdad tiende a ser permanente, mientras que el capitalismo debilita las posiciones estáticas e introduce la movilidad social.

*La política seguida para alterar  
la distribución de la renta*

Los métodos más generalmente usados por los gobiernos para alterar la distribución de la renta han sido los impuestos progresivos sobre la renta y sobre la herencia. Antes de estudiar la conveniencia de estas medidas, vamos a ver si han tenido éxito en sus objetivos.

En el estado actual de conocimiento no se puede dar una respuesta definitiva. El juicio expresado a continuación es una opinión personal, aunque espero que no esté equivocada, y la he presentado, en beneficio de la brevedad, en una forma más dogmática de lo que justifica la naturaleza de los datos. Mi impresión es que estas medidas tributarias han tenido un efecto relativamente pequeño, aunque no insignificante, en el sentido de aminorar las diferencias entre las posición media de los grupos de familias clasificados según una cierta medida estadística de sus ingresos. Pero al mismo tiempo estas medidas han introducido unas desigualdades esencialmente arbitrarias, de la misma magnitud, entre personas que se encuentran dentro de la misma categoría de renta. Así es que no está nada claro si el efecto neto, de acuerdo con el objetivo básico de igualdad de tratamiento o igualdad de resultado, ha sido una mayor o una menor desigualdad.

Los tipos impositivos, sobre el papel, son elevados y muy

progresivos. Pero su efecto se ha disipado de dos formas diferentes. Primero, parte de su efecto ha sido el hacer que la distribución pre-impositiva sea más desigual. Este es el efecto corriente de incidencia del impuesto. Al alejar a la gente de actividades fuertemente gravadas (en este caso, actividades de gran riesgo y de desventajas no pecuniarias), se eleva el rendimiento de esas actividades. Segundo, han estimulado las medidas legislativas, y de otros tipos, para evadir el impuesto —las salidas de escape que deja la ley—, tales como: el porcentaje de depreciación, la exención de los ingresos de bonos provinciales y municipales, tratamiento especialmente favorable a los aumentos de capital, cuentas de gastos, otras formas indirectas de pago, conversión de la renta ordinaria a aumento de capital, así sucesivamente en número y clase sorprendentes. El efecto ha sido hacer que los tipos reales aplicados sean mucho menores que los tipos nominales y, lo que es peor, que la incidencia de los impuestos sea caprichosa y desigual. La gente de un mismo nivel económico paga impuestos muy diferentes según sea la fuente de sus rentas y las oportunidades que tengan de evadir el impuesto. Si los tipos actuales se hicieran efectivos, el efecto sobre los incentivos podría llegar a ser tan grave que causara una pérdida radical en la productividad de la sociedad. Puede ser que, en realidad, la evasión fiscal haya sido esencial para la buena marcha de la economía. De ser eso cierto la ventaja se ha obtenido a costa de un gran desgaste de recursos, y de la introducción de vastas desigualdades. Podría conseguirse una incidencia media más progresiva, más justa, y sin malgastar recursos, mediante una escala de tipos nominales más bajos, y la utilización de una base más completa mediante una imposición más igualada en todas las fuentes de ingresos.

Esta opinión de que el impuesto sobre la renta personal ha tenido un impacto arbitrario y una eficacia limitada en cuanto a reducir la desigualdad, la comparten ampliamente los estudiosos de la materia, incluidos muchos que defienden decididamente el uso de la imposición progresiva para reducir

la desigualdad. También ellos insisten en que se deberían reducir los tipos más elevados y extenderse la base.

Otro factor que ha reducido el impacto de la estructura impositiva progresiva, sobre la desigualdad de la renta y la riqueza, es que estos son impuestos que gravan el hecho de hacerse rico más que el hecho de ser rico. Desde luego limitan el uso que puede hacerse de la renta derivada de la riqueza ya existente. Pero donde son más eficaces es en impedir la acumulación de riqueza. El impuesto sobre la renta de la riqueza no reduce en forma alguna la riqueza en sí misma; reduce simplemente el nivel de consumo y los aumentos de riqueza que realizan los propietarios. Las medidas impositivas ofrecen un incentivo para evitar el riesgo y para guardar la riqueza ya existente, en formas estables que reducen la posibilidad de que se disipen las acumulaciones ya existentes de riqueza. Por otra parte, la principal vía de nuevas acumulaciones es mediante rentas corrientes muy elevadas, de las que se ahorra una gran parte y se invierte en actividades arriesgadas, algunas de las cuales producen un alto rendimiento. Si el impuesto sobre la renta fuera efectivo, cerraría esta vía. Consecuentemente, su efecto sería el de proteger a los poseedores actuales de la riqueza, contra la competencia. En la práctica, este efecto desaparece, en parte, debido a los artificios de evasión que ya hemos descrito. Es notable que una gran proporción de las nuevas acumulaciones de riqueza hayan tenido lugar en el petróleo, donde el porcentaje de depreciación permitido ofrece una vía bien fácil para la obtención de renta libre de impuestos.

A mí me parece que al estudiar la conveniencia de un impuesto progresivo sobre la renta hay que distinguir dos problemas, aun cuando la distinción no puede ser precisa en su aplicación: primero, la obtención de fondos para financiar los gastos de las actividades estatales que se ha decidido llevar a cabo (incluyendo quizá las medidas para eliminar la pobreza, que ya hemos discutido en el capítulo XII); segundo, el establecimiento de impuestos con fines redistributivos so-

lamente. El primero puede ser que requiera un cierto grado de progresividad, tanto sobre la base del prorratoe de costos de acuerdo con los beneficios como sobre la base de los standards sociales de igualdad. Pero los altos tipos nominales actuales, para los altos niveles de renta y de herencia, no pueden justificarse sobre esta base (aunque no sea nada más que porque su rendimiento es muy reducido).

A mí, como liberal, me resulta difícil comprender la justificación del impuesto progresivo, cuando su único propósito es la redistribución de la renta. Me parece un caso bien claro del uso de la fuerza para quitarles a unos con el objeto de dárselo a otros, y de esta forma chocar de narices con la libertad individual.

Teniendo en cuenta todos los aspectos, el sistema de impuesto sobre la renta personal que a mí me parece mejor es el impuesto de tipo fijo sobre la renta por encima de una exención determinada, definiendo la renta en términos muy amplios, y limitando las deducciones estrictamente a ciertos gastos necesarios para la obtención de la renta. Como ya he indicado en el capítulo V, yo cambiaría este programa con la abolición del impuesto sobre la renta de las empresas, y con el requisito de que las empresas estuvieran obligadas a asignar su renta a los accionistas, y que los accionistas estuvieran obligados a incluir esas cantidades en sus declaraciones de renta. Los otros cambios de mayor importancia que yo introduciría, son: la eliminación del porcentaje de depreciación en el petróleo y otras materias primas, la eliminación de la exención fiscal en los intereses de las Obligaciones provinciales y municipales, la eliminación del tratamiento especial a los aumentos de capital, la coordinación de los impuestos sobre la renta, la propiedad inmobiliaria y las donaciones, y la eliminación de numerosas deducciones que hoy día están permitidas.

Una exención puede ser, en mi opinión, un grado justificado de progresión (véase más adelante la discusión en el capítulo XII). Es muy diferente el que el 90 por 100 de la población vote en favor de impuestos sobre ellos mismos y

una exención para el 10 por 100 de la población, a que el 90 por 100 vote en favor de un impuesto punitivo sobre el otro 10 por 100, que es, en efecto, lo que se ha hecho en los Estados Unidos. El impuesto proporcional de tipo fijo implicaría un pago absoluto mayor por parte de personas con rentas más elevadas, para servicios estatales, lo que no está fuera de lugar si se tiene en cuenta los beneficios que reciben del Estado. Y sin embargo así se evitaría la situación en que la mayoría vota en favor del establecimiento de impuestos sobre otros, sin afectar con ello su propia presión fiscal.

La propuesta de sustituir el sistema impositivo progresivo actual por un impuesto sobre la renta de tipo fijo sorprenderá a muchos lectores que la considerarán radical. Y lo es en cuanto al concepto. Por eso mismo tenemos que subrayar que no es una propuesta radical en cuanto al rendimiento del tributo la redistribución de la renta, o ningún otro criterio de importancia. Los tipos impositivos de nuestro impuesto sobre la renta oscilan entre el 20 por 100 y el 91 por 100. Se llega al tipo impositivo del 50 por 100 para el líquido imponible superior a los 18.000 dólares para los contribuyentes solteros, o a los 36.000 dólares para contribuyentes casados que presenten una declaración conjunta. Sin embargo, un tipo fijo del 23,5 por 100 sobre la renta imponible (de acuerdo con la definición y las declaraciones actuales; es decir, teniendo en cuenta todas las exenciones y deducciones actualmente permitidas), produciría un ingreso público igual al que producen los tipos actuales fuertemente progresivos<sup>2</sup>. En realidad, aun-

<sup>2</sup> Este punto es tan importante que merece la pena dar las cifras y cálculos. En el momento de escribir esto, las últimas cifras de que se dispone son las del año fiscal 1959, en *Statistics of Income for 1959*, del «U. S. Internal Revenue Service». Para ese año, el líquido imponible total, declarado, era:

	<i>Millones de dólares</i>
Declaración individual de impuestos	166.540
Impuesto de renta (antes del crédito)	39.092
Impuesto de renta (después del crédito)	38.645

Un tipo fijo impositivo del 23,5 por 100 sobre el líquido impositivo total habría producido 39.137 millones de dólares.

Si suponemos que el contribuyente recibe un crédito igual, el resultado final habría sido aproximadamente el mismo.

que no se introdujera ningún otro cambio en los demás aspectos de la ley tributaria, el tipo fijo produciría un ingreso público más elevado, porque la gente declararía más renta imponible por tres razones: 1) habría menos incentivo del que hay ahora para recurrir a tretas, legales pero costosas, que reducen la cuantía de la renta imponible declarada (esto es, lo que llamamos la evitación de impuesto); 2) habría menos incentivo para no declarar la renta que deba declararse legalmente (evasión del impuesto); 3) al desaparecer los efectos anti-incentivo de la escala de tipos actual, se produciría un uso más eficiente de los recursos disponibles y una renta más elevada.

Si el rendimiento de los tipos actuales, tan fuertemente progresivos, es bajo, también debe de ser bajo su efecto redistributivo. Esto no quiere decir que no causan perjuicios. Por el contrario. El rendimiento es tan bajo debido, en parte, a que algunos de los individuos más competentes del país dedican sus energías precisamente a idear formas de mantenerlo bajo, y a que muchos otros individuos planean todas sus actividades manteniendo siempre un ojo en los efectos impositivos. Todo esto es malgastar energías. ¿Y de qué nos sirve todo ello? A lo sumo, un sentimiento de satisfacción por parte de algunas personas que creen que el Estado está redistribuyendo la renta. Pero este sentimiento se funda en la ignorancia de los efectos auténticos del impuesto progresivo, y desaparecería probablemente si se conocieran los hechos.

Pero volvamos a la distribución de la renta. Existe una clara justificación para recurrir a una acción social, diferente de la imposición, para modificar la distribución de la renta. Una gran parte de la desigualdad se deriva de imperfecciones del mercado. Muchas de ellas las ha creado la acción estatal, o las podría eliminar la acción estatal. Hay sobrada razón para alterar las reglas del juego, de forma que se eliminan estas fuentes de desigualdad. Por ejemplo, los privilegios monopolistas especiales concedidos por el gobierno, por los aranceles, o por otros medios legales benefician a grupos particulares y

son una fuente de desigualdades. El liberal vería con agrado la desaparición de estos privilegios. La extensión y ampliación de las oportunidades educativas ha sido un factor importante en la tendencia a reducir las desigualdades. Las medidas de este tipo tienen la virtud de atacar las raíces de la desigualdad, en vez de aliviar simplemente los síntomas.

La distribución de la renta es aún uno de los campos en que el Estado ha causado más daño con algunas de su medidas, de lo que ha podido compensar con otras. Esto es un ejemplo más cómo se suele justificar la intervención estatal basándose en los supuestos defectos del sistema de empresa privada, cuando en realidad muchos de los fenómenos contra los que se quejan los defensores del estatismo son, de por sí, creaciones del Estado.

## XI. MEDIDAS DE BIENESTAR SOCIAL

El sentimiento igualitario y humanitario que ayudó a conseguir el impuesto progresivo sobre la renta ha producido también una serie de medidas dirigidas a promover el "bienestar" de ciertos grupos. El grupo de medidas más importante es el designado con el confuso título de "seguridad social". Los otros son: las viviendas protegidas, las leyes del salario mínimo, la protección a los precios agrícolas, servicio médico para grupos determinados, programas especiales de ayuda, etcétera.

Primero voy a discutir brevemente algunas de estas medidas, principalmente con el objeto de indicar las diferencias entre sus efectos reales y los que con ellas se pretenden alcanzar, y después examinaré en más detalle el elemento principal del programa de seguridad social: el seguro de vejez y de los familiares que le sobreviven.

### *Medidas varias del bienestar*

1. *Viviendas públicas.* Uno de los argumentos que se presentan a veces en favor de las viviendas públicas se basa en un supuesto efecto de vecindad: las viviendas de muy baja

calidad, y sobre todo las de los suburbios, se dice que imponen un alto costo a la comunidad debido a la protección de policía y contra incendios que requieren. Puede ser que este efecto literal de vecindad exista. Pero, de ser así, lo que hace falta no son viviendas públicas, sino impuestos más elevados sobre la clase de viviendas que elevan el costo social, ya que esto tendería a igualar el costo social y el privado.

A esto me responderán que los nuevos impuestos gravarían a la gente de renta baja y que, por tanto, no son aceptables. Pero entonces esa respuesta revela que la vivienda pública está justificada, no sobre la base de efectos de vecindad, sino como medio de ayudar a la gente de baja renta. Si eso es así, ¿por qué subvencionar concretamente la vivienda? Si se han de usar fondos para ayudar al pobre, ¿por qué no se les da la ayuda en metálico en vez de en especie? Estoy seguro que las familias que reciben la ayuda preferirían recibir el metálico que recibir la vivienda. Entonces podrían gastar ese dinero en vivienda si les parecía bien. Pero nunca estarían en peor situación recibiendo el metálico; si consideraban más importantes otras necesidades, estarían en mejor situación gastando en ellas el dinero. El subsidio en metálico resolvería el efecto de vecindad tan bien como lo hace el subsidio en especie, ya que si los recipientes no lo utilizan para adquirir viviendas, lo tendrían disponible para pagar los nuevos impuestos basados en los efectos de vecindad.

Por tanto, las viviendas públicas no pueden justificarse ni sobre la base de los efectos de vecindad ni sobre la de ayuda a las familias pobres. A lo sumo se puede justificar sobre la base del paternalismo. Es decir, basándose en el argumento de que las familias que van a recibir la ayuda "necesitan" la vivienda más de lo que "necesitan" otras cosas, pero que o no van a aceptar esa idea, o no van a saber gastar el dinero prudentemente. El liberal se inclinará a rechazar este argumento cuando nos referimos a adultos responsables. No puede rechazarse completamente en la forma indirecta en que afecta a los niños; es decir, cuando los padres no consideran el bien-

estar de los niños que "necesitan" mejor vivienda. Pero antes de aceptar este argumento final como justificación adecuada de los grandes gastos realizados en viviendas públicas, el liberal necesitará una prueba mucho más persuasiva y concreta de lo que se da normalmente.

Todo lo anterior podríamos haberlo dicho en abstracto antes de que se hubiera realizado ninguna experiencia en viviendas públicas. Pero ahora que ya hemos tenido experiencia, podemos llevar la discusión más adelante. En la práctica, las viviendas públicas han tenido unos efectos muy diferentes de los que se proponían.

Lejos de mejorar la vivienda del pobre, como esperaban sus defensores, la vivienda pública ha conseguido exactamente lo opuesto. El número de unidades de vivienda destruidas, en el curso de la construcción de proyectos de viviendas públicas, ha sido mucho mayor que el número de unidades de viviendas nuevas construidas. Las viviendas públicas, de por sí, no han hecho nada por reducir el número de personas a las que hay que dar cabida. El efecto de las viviendas públicas ha sido, por tanto, el elevar el número de personas por unidad de vivienda. Algunas familias tienen probablemente mejor vivienda de lo que habrían tenido de otra forma (los que han tenido la suerte de ocupar las unidades construidas por el Estado). Pero esto ha hecho simplemente que el problema sea peor para el resto de los afectados, ya que aumentó la densidad total del grupo.

Claro que la empresa privada compensa algunos de los efectos del programa de viviendas públicas, adoptando algunas de las estructuras ya existentes y construyendo otras nuevas para las personas desplazadas al entrar en funcionamiento uno de esos proyectos. Pero, al fin y al cabo, estos recursos privados habrían estado disponibles aun en la ausencia de un programa de viviendas públicas.

¿Por qué ha tenido este efecto el programa de viviendas públicas? Por la razón general sobre la que hemos insistido una y otra vez. El interés general que motivó a muchos a de-

fender la institución del programa es difuso y transitorio. Una vez que se adopta el programa, quedará necesariamente dominado por intereses especiales que pueden servirse de él. En este caso, los intereses especiales eran los grupos locales que deseaban eliminar los suburbios más ínfimos, porque tenían ellos propiedades en esa zona o porque veían amenazada la prosperidad de un distrito comercial próximo. La vivienda pública se convirtió en un medio conveniente de conseguir su objetivo con más actividad de destrucción que de construcción. Aun así, estas "zonas ínfimas" de nuestras ciudades continúan existiendo plenamente, a juzgar por la presión que sigue habiendo para conseguir fondos federales para su resolución.

Otro beneficio que los defensores de este programa esperaban conseguir era una reducción de la delincuencia juvenil al mejorar las condiciones de vivienda de la gente. En este punto, de nuevo, el programa tuvo exactamente el efecto contrario, totalmente aparte de su fallo en mejorar las condiciones *medias* de vivienda. El límite de renta que, muy prudentemente, se establece para poder ocupar estas viviendas públicas de renta reducida ha conducido a una alta densidad de familias "deshechas" (especialmente madres divorciadas o viudas y con niños). Los niños de familias deshechas son los que tienen más probabilidades de convertirse en niños "problema", y cuando hay una gran concentración de tales casos probablemente aumentará la delincuencia juvenil. Una derivación de esto ha sido el efecto adverso que se ha producido en las escuelas de la vecindad donde se ha creado un proyecto de viviendas públicas. Una escuela puede absorber fácilmente unos cuantos niños "problema", pero es difícil absorber un gran número de ellos. Y lo cierto es que en algunos casos, las familias deshechas constituyen una tercera parte, o más, del total de las que habitan en un proyecto de viviendas públicas, y la mayoría de los niños en la escuela puede ser que vengan de ese proyecto. Si esas familias hubieran recibido ayuda mediante donaciones en metálico, se habrían extendido mu-

cho más en diversas partes de la comunidad y su efecto no se haría sentir tanto.

2. *Las leyes del salario mínimo.* Las leyes del salario mínimo son uno de los ejemplos más claros de una medida cuyos efectos son precisamente opuestos a los que trataban de conseguir los hombres de buena fe que defendían esa medida. Muchos de esos defensores deploran, y con razón, los salarios extremadamente bajos; los consideran como un signo de pobreza y esperan, declarando ilegales los salarios que sean inferiores a un nivel determinado, reducir la pobreza. En realidad, si las leyes del salario mínimo tienen algún efecto, éste será el de aumentar la pobreza. El Estado dicta una ley del salario mínimo. Pero no puede obligar a los patronos a que contraten, con ese mínimo, a todos los obreros que tenían empleados antes con salarios por debajo del mínimo. No hay duda de que esto no les interesa a los patronos. Por tanto, el efecto del salario mínimo es que habrá un paro mayor del que debería haber. En la medida en que los salarios bajos son realmente un signo de pobreza, la gente que queda en paro es precisamente la que menos puede sufrir la pérdida de la renta que recibían, por pequeña que les parezca a los que aprobaron la ley del salario mínimo.

Este caso es, en cierto sentido, muy parecido al de la vivienda pública. En ambos casos la gente que mejora está bien a la vista (la gente cuyo salario aumenta; la gente que ocupa las unidades construidas por el Estado). Pero la gente perjudicada queda en el anonimato y su problema no se ve claramente conectado con su causa. Me refiero a la gente que queda en paro o que, más probablemente, no reciben nunca empleo en actividades determinadas a causa de la existencia del salario mínimo y se ven forzados a dedicarse a actividades menos remuneradas o a permanecer en las listas del auxilio social; me refiero también a la gente que vive cada vez más apelotonada en los suburbios que se van extendiendo y que parecen ser un signo de la necesidad que existe de más viviendas pú-

blicas y no una consecuencia de las viviendas públicas ya existentes.

Una gran parte del apoyo que reciben las leyes del salario mínimo procede, no de individuos desinteresados y de buena fe, sino de grupos interesados. Por ejemplo, los sindicatos y las firmas del norte, amenazados por la competencia del sur, defienden las leyes del salario mínimo para reducir la competencia del sur.

3. *Protección a los precios agrícolas.* La protección de los precios agrícolas es otro ejemplo. Si es que estas medidas tienen alguna justificación, sobre una base que no sea el hecho político de que las zonas rurales tienen una representación excesiva en los colegios electorales y en el Congreso, ha de ser sobre la creencia de que, por término medio, los campesinos tienen rentas bajas. Aun cuando esto se aceptara como un hecho, la protección a los precios agrícolas no consigue el propósito perseguido, que es el ayudar a los campesinos que necesiten ayuda. En primer lugar, los beneficios están en proporción inversa a la necesidad, ya que están en proporción directa a la cantidad vendida en el mercado. El campesino empobrecido no solamente vende menos en el mercado que el campesino rico; pero, además, una mayor porción de su renta la constituye los productos que él cultiva para su propio uso, y éstos no pueden acogerse a la protección. En segundo lugar, los beneficios, cuando los hay, que el programa de protección de precios proporciona a los campesinos, son mucho menores que la cantidad total de dinero dedicada a este programa. Esto está claro especialmente si consideramos las cantidades que se gastan en almacenaje y otros costes que no benefician al campesino en absoluto (en realidad, los que proveen las instalaciones y espacio de almacenaje son probablemente los principales beneficiarios). Lo mismo puede decirse en cuanto a la cantidad gastada en la compra de productos agrícolas. Por ejemplo, al campesino se le induce a producir más y, por tanto, tiene que gastar más dinero en fer-

tilizantes, semillas, maquinaria, etc. A lo sumo, podemos decir que solamente la diferencia por encima de estos gastos es lo que se añade a su renta. Y en definitiva, aun este residuo de un residuo aparenta más de lo que es, ya que el efecto del programa ha sido el mantener en el agro más gente de la que se hubiera quedado de otra forma. El beneficio neto que reciben es solamente la diferencia entre lo que pueden ganar en el campo con el programa de protección de precios y lo que pueden ganar fuera del campo. El principal efecto del programa de adquisiciones por parte del Estado ha sido simplemente el aumentar la producción agrícola y no el aumentar la renta por campesino.

Algunos de los costos del programa de adquisiciones del agro son tan evidentes que sólo hará falta que los mencionemos: el consumidor paga dos veces, una vez en forma de impuestos para financiar los pagos del Estado al campesino y una segunda vez al pagar precios más elevados por los alimentos; el campesino se encuentra sujeto por restricciones onerosas y por un control centralizado y detallado; la nación se encuentra atada por una burocracia que lo inunda todo. Además, hay otra clase de costes no tan bien conocidos. El programa agrícola ha sido un gran impedimento en la conducta de nuestra política exterior. Ha habido que imponer un cupo de importación en muchos artículos para poder mantener precios nacionales por encima de los mundiales. Los cambios erráticos de nuestra política han causado serios perjuicios a otros países. Al marcar un precio más alto para el algodón, otros países se lanzaban a aumentar la producción de algodón. Cuando nuestro elevado precio dio como resultado una reserva de algodón desproporcionada, nos dedicamos a venderlo en el extranjero a precios bajos, ocasionando graves pérdidas a los productores que se habían decidido a aumentar la producción por culpa nuestra. Podría multiplicarse la lista de casos similares.

*El seguro de vejez y de sobrevivientes*

El programa de "seguridad social" es una de esas cosas en las que la tiranía del "statu quo" está empezando a dar resultados. A pesar de la controversia que causó en sus principios, ha llegado ya a darse por supuesto en tal forma que ya apenas hay nadie que discuta la conveniencia del programa. Y, sin embargo, implica una invasión en gran escala en la vida personal de una gran porción del país, sin que haya ninguna justificación persuasiva, al menos que yo pueda ver no solamente de acuerdo con los principios liberales, sino de acuerdo con ningún otro. Me propongo examinar ahora la fase más importante del programa, la que se refiere a los pagos.

En su funcionamiento, el programa llamado seguro de vejez y de sobrevivientes (OASI)\* consiste en un impuesto especial sobre la paga, y de entregas de dinero a las personas que han alcanzado una cierta edad. La cantidad a entregar dependerá de la edad a que se empezó a contribuir, de la situación de la familia y de las ganancias que haya venido obteniendo el trabajador.

Desde el punto de vista analítico, el OASI consiste en tres elementos, que podemos separar:

1. El requisito de que un amplio sector de personas tienen que adquirir una determinada renta vitalicia. Es decir: proveer obligatoriamente para su vejez.
2. El requisito de que la renta vitalicia debe adquirirse del Estado. Es decir, la nacionalización de la provisión de las rentas vitalicias.
3. Un sistema de redistribución de la renta, ya que el valor de la renta a que tiene derecho la gente que participa en el sistema no es igual a los impuestos que pagan.

Desde luego no había necesidad de combinar estos tres

---

\* (OASI = Old Age Survivors Insurance). En la actualidad ya se han añadido más programas, como se temía el autor, y el programa se denomina ahora: OASDI, al añadirse el de «Disability» = incapacidad. (N. del T.)

elementos. Podría exigirse que cada individuo pagara lo que le correspondiera por su propia renta vitalicia; podría permitírseles que la adquirieran de firmas privadas, siempre que fuera del tipo de renta que determina la ley. El Estado podría dedicarse a la venta de rentas vitalicias, sin necesidad de obligar a los individuos a comprar una renta determinada, y aun así podría esperar que la operación cubriera gastos. Finalmente, el Estado puede dedicarse a la redistribución de la renta, y de hecho lo hace, sin usar el artificio de la renta vitalicia.

Vamos a considerar a continuación cada uno de esos elementos uno a uno, para ver hasta qué punto pueden justificarse (si es que se puede). Será mejor, para nuestro análisis, que los consideremos en orden inverso.

1. *Redistribución de la renta.* El programa actual de OASI implica dos clases principales de redistribución: de unos beneficiarios de OASI a otros y del contribuyente general a los beneficiarios de OASI.

La primera clase de redistribución se aplica sobre todo a los que entran en el sistema a una edad temprana, por un lado, y a los que entran en el sistema a una edad avanzada, por el otro. Estos últimos recibirán más beneficios de lo que podrían haber adquirido con los impuestos que han pagado. Por otra parte, según la escala actual de tributos y de beneficios, los que han entrado en el sistema a una edad temprana recibirán bastante menos.

Yo no veo ninguna razón (ni liberal ni de ningún otro tipo) por la que se pueda defender esta clase concreta de redistribución. La subvención a los beneficiarios es independiente de su riqueza o su pobreza; la persona que tiene medios lo recibe igual que el indigente. El impuesto con que se paga este subsidio es una tasa fija sobre los ingresos hasta un límite determinado. Constituye una porción mayor de las rentas bajas que de las altas. ¿Qué justificación puede haber para gravar al joven con objeto de subsidiar al viejo, sin importar cuál

sea la posición económica de este último? ¿Cómo se justifica el que el tipo de gravamen con este fin sea más alto en las rentas reducidas que en las elevadas? Y en realidad, ¿qué justificación hay para que los fondos necesarios para pagar este subsidio tengan que obtenerse por medio de una tasa sobre la paga?

La segunda clase de redistribución se produce porque no es probable que el sistema pueda financiarse por sí mismo. Durante el período inicial del programa, cuando había muchas personas cubiertas y pagando la tasa, y todavía había pocas que pudieran reclamar los beneficios, parecía que el sistema podía financiarse por sí mismo e incluso tener un superávit. Pero esta apariencia se basaba en el olvido de que se estaba acumulando una obligación con respecto a la gente que estaba pagando la tasa. Es dudoso que las tasas pagadas sean suficientes para financiar la obligación acumulada. Muchos expertos aseguran que aun sobre una base puramente monetaria, habrá que recurrir a un subsidio. Otros países que tienen sistemas similares generalmente han tenido que recurrir a un subsidio. Esta es una cuestión muy técnica, de la que no vamos a ocuparnos aquí, y sobre la que caben legítimas diferencias de opinión.

Para nuestro propósito es suficiente que nos hagamos la pregunta de si podría justificarse un subsidio del contribuyente general, caso de ser necesario. No veo la forma de poder justificar semejante subsidio. Está bien que queramos ayudar a la gente pobre. ¿Pero qué justificación hay para ayudar a la gente por haber alcanzado una cierta edad, tanto si son pobres como si no? ¿No es ésta una redistribución totalmente arbitraria?

El único argumento que he encontrado, que justifique la redistribución que lleva a cabo el OASI, es uno que considero totalmente inmoral a pesar de su extendido uso. Este argumento es que dicha redistribución ayuda, como término medio, mucho más a la gente de renta baja que a la gente de renta elevada, a pesar de su arbitrariedad; que sería preferi-

ble llevar a cabo esta redistribución en forma más eficiente; pero que el público no aprobaría el llevar a cabo la redistribución directamente, pero sí la aprueban si es parte de un programa de seguridad social. Lo que dice este argumento, en esencia, es que al público se le puede engañar para que vote a favor de una cosa a la que se opone si se la presentamos con un disfraz. Claro que la gente que presenta este argumento son los primeros en protestar contra los anuncios comerciales que tienden a engañar al público<sup>1</sup>.

2. *Nacionalización de la oferta de rentas vitalicias obligatorias.* Supongamos que para evitar la redistribución se exija que cada persona pague la renta vitalicia que le van a dar. En tal caso, la prima que él paga tendrá que ser suficiente para cubrir el valor actual de la renta, teniendo en cuenta la mortalidad y los intereses. ¿Qué justificación existe para obligarle a comprarla en una agencia estatal? Si se va a llevar a cabo una redistribución, entonces no hay duda de que habrá que usar el poder impositivo del Estado. Pero si la redistribución no va a formar parte de este programa y, como acabamos de ver, es difícil justificar el que lo sea, ¿por qué no permitir que los individuos que lo deseen compren su seguro en una firma privada? Tenemos un caso análogo en las leyes de ciertos Estados que exigen la adquisición de un seguro de automóvil de responsabilidad ante terceros. Que yo sepa, no hay ningún Estado que tengan una compañía oficial de seguros, y

<sup>1</sup> Otro ejemplo actual del mismo argumento lo encontramos en relación con las propuestas de subvenciones federales a las escuelas (que titulan, indebidamente, «ayuda a la enseñanza»). Puede defendarse el uso de los fondos federales para suplementar los gastos escolares en los Estados de baja renta, aduciendo que los allí instruidos pueden emigrar a otros Estados. Pero no hay ninguna razón para imponer contribuciones a todos los estados y dar subvenciones federales a todos los Estados. Sin embargo, todos los proyectos de ley presentados al Congreso incluyen las subvenciones, y no los impuestos. Algunos de los defensores de estos proyectos de ley reconocen que sólo están justificadas las subvenciones a algunos Estados, pero defienden su posición diciendo que un proyecto de ley que contuviera solamente las subvenciones no sería aprobado nunca, y que la única forma de obtener subvenciones mayores para los Estados pobres es incluyendo a todos los Estados en el proyecto de ley.

mucho menos que obligue a los propietarios de automóviles a adquirir su seguro en un organismo oficial.

Las economías a escala no constituyen un argumento para nacionalizar la oferta del seguro. Si es verdad que puede economizarse de esa forma, lo que debe hacerse es que el gobierno establezca un organismo para vender ese seguro, y entonces podrá eliminar a sus competidores debido a su tamaño. De esa forma se hará con el negocio sin necesidad de recurrir a la fuerza. Si no puede eliminar a la competencia será porque no existen las economías de escala, o porque no son suficientes para compensar otras deseconomías de la operación oficial.

Una posible ventaja de la nacionalización es que se facilita la vigilancia del cumplimiento de esta obligación. Sin embargo, ésta es una ventaja bastante liviana. Sería fácil encontrar otros métodos administrativos, tales como el exigir que todo el mundo incluyera con su declaración de la renta una copia del recibo de haber pagado la prima; o pedir al patrono que certifique a los que han cubierto ese requisito. El problema administrativo sería ínfimo comparado con el sistema actual.

No hay duda que los costos de nacionalización son mucho mayores que las pequeñas ventajas que tiene. En este punto, como en muchos otros, la libertad individual de elección y la libertad de competencia de la empresa privada habrían de traer mejoras en la clase de contratos ofrecidos al público, y fomentarían la variedad y la diversidad para atender a las necesidades individuales. Desde el punto de vista político, existe la clara ventaja de que se evita la expansión de la actividad estatal y la amenaza a la libertad que la acompaña siempre.

El programa actual ocasiona otros costes políticos que no son tan obvios. Los problemas del programa se hacen muy técnicos y complejos. El lego suele ser incompetente para juzgarlos. La nacionalización significa que la mayoría de los "expertos" en el asunto se convierten en funcionarios del sistema

nacionalizado o profesores universitarios relacionados con él muy de cerca. El resultado inevitable es que todos ellos se muestran a favor de la expansión del sistema, aunque debo decir que su actitud no se debe a un estrecho egoísmo personal, sino al hecho de que están trabajando en un marco en el que consideran la administración estatal como lo normal y están familiarizados solamente con esos métodos. Lo único que nos salva en los Estados Unidos, por ahora, es la existencia de las compañías privadas de seguros que se dedican a actividades similares.

Al Congreso le resulta casi imposible ejercer un control eficaz sobre el Instituto de Seguridad Social, dado el carácter técnico de sus operaciones y dado el que el Instituto monopoliza casi por entero a los expertos en la especialidad. Se convierten en organismos auto-gobernados, cuyas propuestas el Congreso aprueba sin más discusión. Los individuos capacitados y ambiciosos que hacen carrera en estos organismos quieren, naturalmente, extender su terreno de acción, y es difícil impedirles que lo hagan. Si el experto dice que sí, ¿quién tiene la suficiente competencia para decir que no? Como consecuencia, se ha incluido en el sistema de la seguridad social a una porción cada vez mayor de la población, y ahora que ya quedan pocas posibilidades de expansión en esa dirección, se experimenta una tendencia hacia el aumento de programas\*.

Mi conclusión es que hay fuertes razones en contra de la nacionalización de la oferta de las pólizas de renta vitalicia, no solamente de acuerdo con los principios liberales, sino incluso de acuerdo con los principios que guían a los defensores del estado del bienestar. Si ellos creen que el Estado puede ofrecer mejores servicios que el mercado, deberían de permitir que un organismo estatal ofreciera pólizas en abierta competencia con otras empresas. Si tenían razón, el organismo estatal prosperará. Si estaban equivocados, el bienestar de la gente aumentará por medio de la alternativa privada.

\* Tal es el intento de incluir el cuidado médico de los jubilados (*N. del T.*).

Los únicos que se muestran, como cuestión de principio, en favor de la nacionalización de la oferta de pólizas son, que yo sepa, el socialista doctrinario o el que cree en el control centralizado por sus propias virtudes.

3. *Adquisición obligatoria de la póliza de renta.* Ahora que ya nos hemos ocupado de los problemas menores, podemos enfrentarnos con la cuestión fundamental: el obligar a la gente a que use una parte de su renta corriente en la compra de una póliza de renta vitalicia para el día en que se retiren.

Una posible justificación de esta obligación es estrictamente paternalista. La gente podría hacer individualmente, si así lo quisiera, lo que la ley les exige hacer como grupo. Pero cuando se les separa, son miopes e imprevisores. "Nosotros" sabemos mejor que "ellos" que es por su propio bien el que hagan provisión para su ancianidad en mayor medida de lo que ellos harían voluntariamente; individualmente, no se les puede persuadir; pero podemos persuadir al 51 por 100 o más de que obliguen a todo el mundo a hacer lo que es por su propio bien. Hay que tener en cuenta que este paternalismo se refiere a la gente responsable y, por tanto, no tiene ni siquiera la excusa de preocuparse por los niños o por los locos.

Esa posición es internamente consistente y lógica. A un paternalista completo que mantenga esa posición no se le puede disuadir demostrándole que comete un error de lógica. En cuestión de principio es nuestro enemigo mortal, y no un amigo bien intencionado, aunque equivocado. Esencialmente, él cree en la dictadura, quizá mayoritaria y benevolente, pero dictadura de todas maneras.

Los que creemos en la libertad tenemos que creer también en la libertad del individuo a cometer sus propios errores. Si un individuo con pleno conocimiento prefiere vivir al día, usar sus recursos para su disfrute actual, sabiendo que le espera una ancianidad en la penuria, ¿qué derecho tenemos para impedirle que lo haga? Podemos discutir con él, tratar de

convencerle de que comete una equivocación, pero ¿tenemos derecho a usar la fuerza para impedirle que haga lo que prefiere? ¿No existe, al fin, la posibilidad de que él tenga la razón y nosotros estemos equivocados? La humildad es la virtud que distingue al que cree en la libertad; la arrogancia, al paternalista.

Poca gente es completamente paternalista. Es una posición muy poco atractiva si se la examina fríamente a la luz del día. Sin embargo, el argumento paternalista ha jugado una parte tan importante en las medidas de seguridad social que merece la pena que lo saquemos a la luz.

De acuerdo con los principios liberales, una posible justificación del seguro obligatorio de vejez es que el imprevisor no sufriría las consecuencias de su propia equivocación, sino impondría un coste sobre los demás. Ello se debe al hecho de que no podríamos ver al anciano indigente sufrir en la pobreza y no ayudarle. Habría que ayudarle por medio de las instituciones de caridad públicas y privadas. Así es que la persona que no provee para su ancianidad se convierte en una carga para la sociedad. El obligarle a que adquiera la póliza se justifica, entonces, no por su propio bien, sino por el bien de los demás.

El peso de este argumento depende de cómo sean los hechos. Si el 90 por 100 de la población se convirtiera en una carga pública a los sesenta y cinco años de edad, en la ausencia de un seguro obligatorio de vejez, el argumento tendría mucho peso. Pero si eso le ocurre solamente al 1 por 100 de la población, el argumento no tiene ningún peso. ¿Por qué limitar la libertad del 99 por 100 con objeto de evitar los costos que el otro 1 por 100 pudiera acarrear a la sociedad?

La creencia de que si no se les obligara a adquirir el seguro de vejez, una gran parte de la población se convertiría en una carga pública (en el momento en que entró en vigor el OASI), se debe a la Gran Depresión. Desde 1931 hasta 1940 más de una séptima parte de la mano de obra se encontraba en paro todos los años. Y en proporción, el paro era más ele-

vado entre los obreros de más edad. Esta experiencia no tenía precedente y no ha vuelto a repetirse desde entonces. No surgió porque la gente fuera imprevisora y no hubiera ahorrado para su vejez. Fue consecuencia, como ya hemos visto, de los errores del gobierno. El OASI es una cura, si es que puede curar algo, contra una enfermedad muy diferente, de la que no hemos tenido experiencia alguna.

El paro de la década de 1930 creó, ciertamente, un serio problema de aliviar el infortunio, y mucha gente se convirtió en una carga pública. Pero la vejez no era el problema más serio ni mucho menos. Mucha gente que estaba en sus años productivos pasaron a las listas del socorro público. Y la continua expansión de OASI (hasta hoy han recibido beneficios más de dieciséis millones de personas) no ha impedido que siga aumentando el número de los que reciben ayuda pública.

Las formas privadas de hacer previsión para la vejez han variado mucho a través del tiempo. Hubo una época en que los hijos eran el medio principal que tenía la gente para hacer frente a la vejez. A medida que la sociedad se hace más rica cambian las costumbres. La responsabilidad de cuidar a los padres, impuesta sobre los hijos, ha ido disminuyendo cada vez más y la gente empezó a proveer para su vejez en forma de propiedad acumulada o adquiriendo los derechos a una pensión privada. Más recientemente se ha acelerado el desarrollo de planes privados de pensiones para complementar el OASI. En realidad, algunos estudiosos del problema creen que si las cosas continúan en la dirección en que van ahora llegaremos a una situación en la que una gran parte del público pasará sus años productivos escatimando sus gastos para tener un nivel de vida en su vejez mayor del que alcanzaron en el momento más elevado de su carrera. Algunos de nosotros pueden pensar que esta tendencia es perversa, pero si refleja el gusto de la sociedad, que así sea.

El seguro obligatorio, por tanto, ha impuesto un coste elevado y ha traído muy poca ganancia. Nos ha privado a todos

nosotros del control sobre una parte considerable de nuestra renta, obligándonos a dedicarla a un propósito especial, la adquisición de una renta vitalicia, de una forma concreta, adquiriéndola a través de una agencia del gobierno. Ha ahuyentado a la competencia en la venta de rentas vitalicias, a partir de los sesenta y cinco años, y en el desarrollo de programas para personas retiradas. Ha dado origen a una enorme burocracia que muestra una tendencia al crecimiento, a extender su alcance de un aspecto de nuestra vida a otro. Y todo esto, para evitar el peligro de que unos cuantos individuos puedan convertirse en una carga pública.

## XII. EL ALIVIO DE LA POBREZA

El extraordinario crecimiento económico que han experimentado los países occidentales en los últimos dos siglos, y la amplia distribución de los beneficios de la libre empresa, han reducido enormemente la pobreza existente en los países capitalistas del Occidente. Pero la pobreza es, en parte, un término relativo y aun en estos países hay mucha gente que vive en condiciones que los demás calificaríamos de pobreza.

Un recurso que tenemos, y en cierto sentido el más conveniente, es la caridad. Es de notar que durante el apogeo del "laissez-faire", hacia mediados y finales del siglo XIX, en Gran Bretaña y en los Estados Unidos se experimentó una extraordinaria proliferación de organizaciones privadas dedicadas a la caridad. Uno de los mayores costes de la extensión del estado del bienestar ha sido una disminución correspondiente en las actividades privadas de caridad.

Podrá aducirse que la caridad privada es insuficiente porque sus beneficios los reciben otras personas, no los que hacen la donación (otro efecto de vecindad). Me molesta el espectáculo de la pobreza; por tanto, cuando alguien contribuye a aliviarla, me beneficia a mí; pero me beneficia igual, tanto si soy yo como si es otro el que contribuye a aliviarla; por

tanto, yo recibo los beneficios de la caridad de los demás. Expresándolo de otra forma, podríamos decir que todos nosotros estamos dispuestos a contribuir al alivio de la pobreza, *con tal que todo el mundo haga lo mismo*. Sin esa garantía, puede ser que no estuviéramos dispuestos a contribuir la misma cantidad. En las poblaciones pequeñas la presión social puede ser suficiente para que se cubra la necesidad aun con la caridad privada solamente. En las grandes poblaciones impersonales, que están llegando a dominar nuestra sociedad, es mucho más difícil que ocurra así.

Supongamos que se acepta, como yo lo acepto, ese razonamiento para justificar la acción del Estado en la eliminación de la pobreza: para establecer, por así decirlo, un límite mínimo en el nivel de vida de cada miembro de la sociedad. Pero queda la duda de cuánto y cómo hacerlo. No veo forma de decidir sobre "cuánto", como no sea de acuerdo con la cantidad de impuestos que estamos dispuestos a pagar (al menos la gran mayoría de nosotros) para este propósito. La cuestión de "cómo" se presta a más discusión.

Hay dos cosas claras. Primero, si el objetivo es aliviar la pobreza, deberíamos tener un programa encaminado a ayudar al pobre. Tenemos toda la razón del mundo en ayudar al pobre que además es campesino, no porque sea campesino, sino porque es pobre. Es decir, el programa debería estar pensado para ayudar a la gente como gente, y no como miembros de una ocupación, edad, nivel de salario, sindicato, industria, etc. Este es un defecto de los programas agrícolas, beneficios generales a la vejez, leyes del salario mínimo, legislación en favor de sindicatos, aranceles, reglamentos para concesión de licencias en los oficios y en las profesiones, y así sucesivamente, en lo que no parece tener fin. Segundo, en lo que sea posible, el programa no debería deformar el mercado o impedir su funcionamiento, si es que ha de establecerse a través del mercado. Este es un defecto de los precios subvencionales, las leyes del salario mínimo, los aranceles y otros.

Sobre una base puramente mecánica se puede recomendar

un impuesto negativo. En la actualidad tenemos una exención de 600 dólares por persona en el impuesto federal sobre la renta (más una deducción fija mínima de un 10 por 100). Si un individuo tiene un líquido imponible de 100 dólares, es decir, una renta de 100 dólares por encima de las exenciones y deducciones, tiene que pagar impuestos. Bajo esta propuesta, el que tenga un líquido imponible de menos de 100 dólares, es decir, 100 dólares menos que la exención y las deducciones, pagaría un impuesto negativo. Es decir, recibiría un subsidio. Si el tipo de subsidio fuera del 50 por 100, por ejemplo, recibiría 50 dólares. Si no tuviera ninguna renta y ninguna deducción, para simplificar, y el tipo de subsidio fuera constante, recibiría 300 dólares. Podría recibir más de eso si tuviera deducciones, por gastos médicos, por ejemplo, de forma que su renta menos las deducciones fuera negativa aun antes de restarle la exención. La escala de subsidios podría graduarse, naturalmente, igual que la escala de impuestos, por encima de la exención. De esta forma, se podría establecer un mínimo por debajo del cual no pudiera hallarse la renta neta de nadie (después de incluir el subsidio). Según nuestro ejemplo, serían 300 dólares por persona. El mínimo establecido dependería de la capacidad de financiación de la sociedad.

Las ventajas de este sistema están bien claras. Se enfrenta directamente con el problema de la pobreza. Ayuda al individuo en la forma que él es más útil, es decir, en metálico. Es el más general y podría sustituir toda una serie de medidas que hay, en efecto, en la actualidad. Establece claramente lo que le cuesta a la sociedad. Funciona fuera del mercado. Igual que cualquier otra medida encaminada a aliviar la pobreza, reduce el incentivo al trabajo de los que reciben la ayuda, pero no lo elimina por completo, como ocurriría con un sistema que suplementara todas las rentas para alcanzar un mínimo determinado. Cada dólar que se gana significa más dinero disponible para gastar.

Naturalmente habría problemas de administración, pero eso me parece una desventaja pequeña, si es que es una des-

ventaja. El sistema encajaría perfectamente en nuestro sistema actual de impuesto sobre la renta, y los dos podrían administrarse juntos. El sistema tributario actual cubre la mayoría de los recipientes de renta; con el nuevo sistema tendría que cubrir absolutamente todos, lo cual tendría la ventaja de mejorar la administración del impuesto sobre la renta actual. Más aún: si se estableciera como sustituto de la enorme serie de medidas que existen en la actualidad, la carga administrativa total se reduciría considerablemente.

Tras unos cuantos cálculos, se llega a la conclusión de que este sistema costaría menos en términos monetarios, por no hablar de la intervención estatal, que la colección de medidas de bienestar que tenemos socialmente. El otro lado de la moneda es que esos mismos cálculos nos muestran cómo se malgasta el dinero con las medidas actuales, medidas cuya intención es ayudar al pobre.

En 1961 el Estado gastó unos 33.000 millones de dólares en pagos directos del bienestar y en programas de todas clases (incluyendo los gobiernos federal, estatales y locales): ayuda a la vejez, pagos por la seguridad social, subsidios por hijos, ayuda general, subvenciones a los programas agrícolas, viviendas públicas, etc.<sup>1</sup> Al hacer estos cálculos he excluido los pagos a los veteranos del ejército. Tampoco he incluido los costes directos e indirectos de medidas tales como las leyes del salario mínimo, los aranceles, los programas de concesión de licencias, etc., o los costes de las actividades de sani-

<sup>1</sup> Esta cifra es igual a los pagos de transferencias del Estado (31.100 millones de dólares) menos los beneficios de los veteranos (4.800 millones de dólares), ambas cifras, según las cuentas de la renta nacional del Ministerio de Comercio, más el gasto federal en el programa agrícola (5.500 millones de dólares), más el gasto federal en viviendas públicas y otra ayuda a la vivienda (500 millones de dólares), ambas cifras para el año que terminó el 30 de junio de 1961, según las cuentas del Ministerio de Hacienda. A eso se añaden 700 millones de dólares para redondear la cifra y para tener en cuenta los costes de administración de los programas federales, los programas de los Estados y de los municipios que no se hayan incluido, y otras misiones. Yo me aventuraría a decir que la cifra verdadera ha de ser mucho más alta todavía.

dad pública, los gastos de los Estados y de los municipios en hospitales, manicomios, etc.

En los Estados Unidos hay aproximadamente unos 57 millones de unidades de consumidores (familias e individuos que viven solos). El gasto de 33.000 millones de dólares que se efectuó en 1961 en programas sociales habría sido suficiente para financiar donaciones de casi 6.000 dólares al 10 por 100 de las unidades de consumidores que tuvieran la renta menor. Estas donaciones habrían elevado la renta de ese 10 por 100 por encima del promedio de todas las unidades en Estados Unidos. De otra forma, podrían haberse hecho donaciones de 3.000 dólares por unidad de consumidor al 20 por 100 de renta más baja. Aunque incluyéramos la tercera parte de la población, lo que los exponentes del "New Deal" llaman los mal alimentados, mal albergados, mal vestidos, la cifra gastada en 1961 habría sido suficiente para financiar donaciones de 2.000 dólares por unidad de consumidor. Esta cifra, 2.000 dólares, después de ajustada a la diferencia de precios, era la renta que a mediados de la década de 1930 separaba el tercio inferior de la población de los otros dos tercios. Hoy día, realizando los ajustes necesarios por el diferente nivel de precios, solamente una octava parte de las unidades de consumidor tienen una renta tan baja como la del tercio inferior de mediados de la década de 1930.

No cabe duda que todos estos programas son mucho más extravagantes de lo que se necesita para "aliviar la pobreza" por muy generosa interpretación que le demos a ese término. Si tuviéramos un programa que *suplementara* las rentas del 20 por 100 de las unidades de consumidor de renta más baja, hasta igualarlas a la renta más baja del resto de las unidades, gastaríamos solamente la mitad de lo que estamos gastando ahora en programas sociales.

La principal desventaja del impuesto negativo sobre la renta que propongo se encuentra en sus implicaciones políticas. Establece un sistema en el cual unos individuos tienen que pagar impuestos para subvencionar a otros individuos. Y se

supone que estos otros tienen derecho al voto. Siempre hay el peligro de que, en vez de ser un sistema bajo el cual la mayoría de la población se grave a sí misma para ayudar a la minoría menos afortunada, se concierta en un sistema en el que la mayoría imponga un gravamen, en beneficio propio, sobre una minoría que lo desea. Dado que este sistema hace el proceso tan explícito, hay quizás un peligro mayor que con las otras medidas. No veo solución a este problema, como no sea el confiar en el auto-control y buena voluntad del electorado.

Dicey dijo, en 1914, refiriéndose a un problema similar, las pensiones a la vejez en Inglaterra: "Es indudable que todo hombre sensato y benévolos podría preguntarse a sí mismo si no sería mejor para Inglaterra el que los receptores de subsidios a la pobreza no tuvieran derecho a participar en la elección del parlamento" <sup>2</sup>.

De acuerdo con la experiencia inglesa, todavía no hay una contestación cierta a la pregunta que plantea Dicey. Inglaterra adoptó el sufragio universal sin excluir a los que reciben pensiones u otras ayudas estatales. Y ha habido una enorme expansión impositiva sobre los beneficios de otros, lo cual, sin duda, ha tenido que retrasar el crecimiento económico inglés y, por tanto, puede ser que no haya beneficiado a muchos de los que se consideran a sí mismos beneficiarios de tales programas. Pero estas medidas no han destruido, al menos por ahora, las libertades inglesas o su sistema predominantemente capitalista. Y lo que es aún más importante, ha habido señales de un cambio de dirección y de auto-control por parte del electorado.

### *Liberalismo e igualitarismo*

El meollo de la filosofía liberal es la creencia en la dignidad del individuo, en la libertad que tiene de aprovechar al máximo su capacidad y sus oportunidades de acuerdo con sus

<sup>2</sup> A. V. DICEY: *Law and Public Opinion in England* (segunda edición, Londres: Macmillan, 1914), p. XXXV.

propias preferencias, siempre que no interfiera con la libertad de los otros individuos que hacen lo mismo. Esto implica la creencia en la igualdad de los hombres en un sentido; y en su desigualdad en otro sentido. Todo el mundo tiene igual derecho a la libertad. Este es un derecho importante y fundamental, precisamente porque los hombres son diferentes, porque un hombre querrá hacer con su libertad cosas diferentes que otro hombre, y en el proceso puede contribuir más que otro a la cultura general de la sociedad en la que viven.

Por tanto, el liberal establecerá una marcada distinción entre la igualdad de derechos y la igualdad de oportunidad, por una lado, y la igualdad de resultado, por otro. Puede ser que se alegre del hecho de que la sociedad libre tiende a producir una mayor igualdad material que ninguna otra sociedad de las que ha habido hasta ahora. Pero esto para él es una consecuencia agradable de la sociedad libre, pero no su justificación principal. Se alegrará de que se introduzcan medidas para fomentar la libertad y la igualdad —como son las medidas para eliminar el monopolio y mejorar el funcionamiento del mercado—. Considerará que la caridad privada dirigida a ayudar a los menos afortunados es un ejemplo del uso adecuado de la libertad. Puede ser que apruebe también los esfuerzos estatales por aliviar la pobreza, como una forma más eficaz de conseguir el objetivo común de la mayoría de la población. Pero dará su aprobación con pesar de que haya que sustituir la acción voluntaria por la obligatoria.

El igualitario también adoptará la misma actitud, pero querrá ir aún más allá. Querrá quitarles a unos para dárselo a otros, no como medio más eficaz mediante el cual "algunos" pueden conseguir el objetivo que se proponen, sino sobre la base de la "justicia". En este punto, la igualdad entra en grave conflicto con la libertad; hay que elegir. No puede uno ser al mismo tiempo igualitario, en este sentido, y liberal.

### XIII. CONCLUSION

En las décadas de 1920 y 1930 los intelectuales de los Estados Unidos estaban totalmente convencidos de que el capitalismo era un sistema defectuoso que estorbaba el bienestar económico y, por tanto, a la libertad, y que la esperanza del futuro residía en un mayor control por parte de las autoridades políticas sobre los asuntos económicos. La conversión de los intelectuales no se había realizado por medio del ejemplo de una sociedad colectivista existente en la realidad, aunque indudablemente contribuyó bastante el establecimiento de una sociedad comunista en Rusia y las entusiastas esperanzas que esto despertó. La conversión de los intelectuales se había realizado mediante una comparación entre el estado existente de cosas, con todas sus injusticias y defectos, y un estado hipotético. Comparaban lo existente con lo ideal.

Admitían ellos que la humanidad había sufrido ya muchas épocas de controles centralizados, intervención del Estado en los asuntos económicos, etc. Pero desde entonces había habido una revolución en la política, la ciencia, la técnica. No hay duda, decían ellos, que hoy día podríamos hacerlo mucho mejor con una estructura política democrática, instrumentos modernos y ciencia moderna, que en épocas pasadas.

Las actitudes de aquella época existen todavía entre nosotros. Hay todavía una tendencia a considerar que toda intervención estatal, tal como existe, es conveniente, a atribuir todos los males al mercado y a evaluar las nuevas propuestas de control estatal de acuerdo con su forma ideal, tal como podrían funcionar si las dirigieran hombres capaces y desinteresados, libres de presión de los grupos con intereses especiales. Los proponentes de la libre empresa y de las limitaciones al Estado siguen a la defensiva.

Sin embargo, han cambiado las circunstancias. Ahora ya tenemos varias décadas de experiencia de intervención estatal. Ya no hay que comparar el mercado tal como es en la realidad con la intervención estatal como podría ser idealmente. Ahora podemos comparar la realidad con la realidad.

Si así lo hacemos, el resultado nos muestra claramente que la diferencia entre el funcionamiento real del mercado y su funcionamiento ideal (que, no hay duda, es bastante grande), no es nada comparada con la diferencia entre los efectos reales de la intervención estatal y los que se trataba de conseguir con ella. ¿Quién puede ver ahora alguna esperanza para el progreso de la libertad y la dignidad del hombre en la tiranía masiva y despótica que domina a Rusia? Marx y Engels escribieron en *El Manifiesto Comunista*: "Los proletarios no tienen otra cosa que perder que sus cadenas. Tienen un mundo por ganar". ¿Quién puede pensar que las cadenas de los proletarios en la Unión Soviética son más débiles que las cadenas de los proletarios en Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania o cualquier país occidental?

Vamos a observar lo que ha ocurrido en nuestro propio país. De entre las grandes "reformas" de las últimas décadas, ¿cuáles han alcanzado sus objetivos? ¿Se han realizado las buenas intenciones de los proponentes de esas reformas?

Los reglamentos ferroviarios para proteger al consumidor se convirtieron rápidamente en un instrumento por el cual los ferrocarriles se protegían a sí mismos contra la competencia

de sus nuevos rivales (a costa, naturalmente, del consumidor).

El impuesto sobre la renta, que fue aprobado con tipos bastante bajos, ha sido utilizado después como medio de redistribuir la renta en favor de las clases bajas, pero se ha convertido en una fachada que cubre grietas y estipulaciones especiales que hace a los tipos impositivos (muy progresivos en el papel) prácticamente ineficaces. Un tipo fijo del 23,5 por 100 sobre el líquido imponible actual, produciría tanto al Estado como la escala presente, que oscila entre el 20 y el 91 por 100. Este impuesto sobre la renta, cuyo propósito era reducir la desigualdad y fomentar la difusión de la riqueza, en la práctica ha fomentado la reinversión de las ganancias de la empresa, favoreciendo, por tanto, el crecimiento de las grandes empresas, inhibiendo el funcionamiento del mercado de capitales y desalentando el establecimiento de nuevas empresas.

Las reformas monetarias, que pretendían fomentar la estabilidad de precios y de actividad económica, agravaron la inflación durante la primera guerra mundial y después de ella, y produjeron a partir de esa fecha un menor grado de estabilidad del que se había experimentado antes. Las autoridades monetarias constituidas como consecuencia de estas reformas son las principales responsables de que una seria contracción económica se convirtiera en la catástrofe de la Gran Depresión de 1929-1933. Un sistema que se había establecido principalmente para impedir situaciones de pánico financiero produjo el mayor pánico bancario de la historia de los Estados Unidos.

El programa agrícola, que pretendía ayudar al campesino pobre y eliminar lo que se consideraba como dislocaciones básicas en la organización de la agricultura, se ha convertido en un escándalo nacional. Ha malgastado los fondos públicos, torcido el uso de los recursos, sujetado a los agricultores con controles cada vez más pesados y detallados, ha interferido gravemente en la política exterior de los Estados Unidos y,

después de todo, ha ayudado muy poco al campesino pobre.

El programa de viviendas, que pretendía mejorar las condiciones de vivienda de los pobres, reducir la delincuencia juvenil y contribuir a la eliminación de los suburbios, ha empeorado las condiciones de vivienda de los pobres, ha contribuido a la delincuencia juvenil y ha empeorado los barrios pobres de las ciudades.

En la década de 1930 la intelectualidad tenía el máximo respeto por el término "sindicatos obreros". La fe en la pureza y la virtud de los sindicatos se hallaba a la misma altura que la fe en el hogar y en la madre. Se adoptó una extensa legislación destinada a favorecer a los sindicatos y a fomentar las relaciones obreras "justas". Los sindicatos se hicieron poderosos. En la década de 1950, la palabra "sindicato obrero" casi se había convertido en una palabra fea; ya no era sinónima de "el trabajo"; ya no se la consideraba automáticamente como algo angelical.

Los seguros sociales se establecieron para que el recibir ayuda fuera una cuestión de derecho, para eliminar la necesidad del socorro directo. Hoy día, millones de personas reciben los beneficios de los seguros sociales. Sin embargo, continúan creciendo las listas del socorro público, y siguen creciendo las sumas dedicadas a la ayuda directa.

Podría continuar la lista: el programa de adquisición de plata en la década de 1930, proyectos públicos de energía, los programas de ayuda exterior a partir de la guerra, la Comisión Federal de Comunicaciones, los programas de rehabilitación urbana, el programa de acumulación de ciertos materiales, etc. Todos estos programas, y otros muchos, han tenido unos efectos muy diferentes, y casi siempre opuestos a los que se pretendía alcanzar.

Ha habido algunas excepciones. Las autopistas que cruzan el país en todas las direcciones, las magníficas presas que abrazan a los grandes ríos, los satélites que hemos colocado en órbita constituyen todos ellos tributos a la capacidad del Estado para manejar grandes recursos. El sistema escolar,

con todos sus defectos y problemas, con toda la posibilidad de mejora si se hiciera un uso más eficaz de las fuerzas del mercado, ha ampliado las oportunidades a disposición de la juventud norteamericana, y ha contribuido a extender la libertad. Es un homenaje al espíritu social de miles y miles de ciudadanos que han trabajado en los consejos de educación locales, y a la aceptación, por parte del público, de impuestos considerables para ese fin social. Las leyes anti-trust "Sherman", con todos sus problemas administrativos, han fomentado, por su simple existencia, la competencia. Las medidas de sanidad pública han contribuido a reducir las enfermedades infecciosas. Las medidas de ayuda social han aliviado el sufrimiento y el infortunio. Las autoridades locales han provisto muchas veces las instalaciones esenciales en la vida de una población. Se ha mantenido la ley y el orden, aunque en algunas de las grandes ciudades el cumplimiento de esta función elemental de gobierno ha dejado mucho que desear. Como ciudadano de Chicago, puedo hablar con bastante sentimiento en este punto.

Si fuéramos a trazar un balance, el resultado sería bastante triste. La mayor parte de las iniciativas del gobierno en las últimas décadas han sido un fracaso. Los Estados Unidos han continuado progresando; sus ciudadanos están mejor alimentados, mejor vestidos, mejor alojados y mejor transportados; las distinciones sociales y de clase se han estrechado; los grupos minoritarios están en menor desventaja; la cultura popular ha progresado con gran rapidez. Todo esto ha sido el producto de la iniciativa y el empuje de los individuos, cooperando a través del mercado libre. Las medidas del gobierno no han ayudado a este desarrollo, sino que le han detenido. Hemos podido salvar las dificultades creadas por estas medidas gracias a la extraordinaria fecundidad del mercado. La mano invisible ha sido más poderosa para el progreso que la mano visible para el retroceso.

¿Es accidental el que todas estas reformas estatales de las últimas décadas hayan salido erradas, que las luminosas es-

peranzas se hayan convertido en cenizas? ¿Se debe simplemente a que estos programas son defectuosos en cuanto al detalle?

En mi opinión, la respuesta es negativa. El defecto central de esas medidas es que tratan de forzar a la gente a que actúe en contra de sus intereses inmediatos para fomentar un supuesto interés general. Los gobiernos tratan de resolver lo que dicen ser un conflicto de intereses o una diferencia de opiniones sobre intereses, no mediante el establecimiento de una estructura que elimine el conflicto, o convenciendo a la gente de que tengan intereses diferentes, sino obligándoles a actuar en contra de sus propios intereses. Tratan de sustituir la escala en valores de los participantes por la escala de valores del espectador. Tratan de decirle a la gente lo que debe hacer, lo que le conviene hacer; o bien el gobierno les quita a unos para dárselo a otros. El resultado es que estas medidas se encuentran enfrentadas con una de las fuerzas más poderosas y más creativas que ha conocido el hombre: el esfuerzo de millones de individuos por proteger sus propios intereses, por vivir su vida de acuerdo con su propia escala de valores. Esta es la razón principal de que esas medidas hayan conducido tantas veces al efecto opuesto del que trataban de conseguir. Ahí es donde reside la fuerza de una sociedad libre, y eso explica por qué la reglamentación estatal no la ha estrangulado.

Los intereses a que me vengo refiriendo no son simplemente estrechos intereses egoístas. Al contrario, incluyen toda una escala de valores que los individuos consideran sagrados, y por los cuales están dispuestos a gastar su fortuna y a sacrificar su vida. Los alemanes que se opusieron a Adolfo Hitler estaban siguiendo su propio interés tal como ellos lo veían. Lo mismo se puede decir de los hombres y mujeres que dedican gran esfuerzo y tiempo a actividades de caridad, educativas y religiosas. Naturalmente, hay pocos individuos que consideren éstos como sus intereses principales. La virtud de una sociedad libre es, precisamente, que ofrece campo abierto

a estos intereses y que no los subordina a los estrechos intereses materialistas que dominan en la mayoría de la humanidad. Y esa es la razón de que las sociedades capitalistas sean menos materialistas que las sociedades colectivistas.

En vista de la experiencia habida, ¿por qué hemos de ser nosotros, los que nos oponemos a la introducción de nuevos programas estatales y tratamos de reducir el exceso de funciones que ha asumido el Estado, los que tengamos que justificar nuestra posición? Dejemos a Dicey que conteste él: "El efecto benéfico de la intervención estatal, especialmente en forma de legislación, es directo, inmediato y, por así decir, visible, mientras que sus efectos nocivos son graduales e indirectos, y se esconden en la oscuridad... Y mucha gente no se acuerda de que los inspectores del Estado pueden ser incompetentes, descuidados e incluso corruptibles...; muy poca gente se da cuenta del hecho indiscutible de que la ayuda del Estado mata a la ayuda propia del individuo. Por tanto, la mayoría de la humanidad, por fuerza, acoge la intervención estatal con excesiva simpatía. Esta tendencia natural se puede contrarrestar solamente por la existencia, en una sociedad determinada, ...de una presunción o prejuicio en favor de la libertad individual, es decir, del "laissez-faire". Por tanto, la simple disminución de fe en la auto-ayuda (y no hay duda que esa disminución ha tenido lugar) es de por sí suficiente para explicar el crecimiento de la legislación tendente al socialismo"<sup>1</sup>.

La preservación y expansión de la libertad están hoy amenazadas por dos direcciones. Una de las amenazas es clara y abierta. Es la amenaza externa procedente de los malvados del Kremlin, que prometen enterrarnos. La otra amenaza es mucho más sutil. Es la amenaza interna procedente de los hombres de buena fe y con buenas intenciones, que desean reformarnos. Se impacientan con la lentitud de la persuasión y el ejemplo para conseguir los grandes cambios sociales con los que sueñan y ansían a usar el poder del Estado para con-

---

<sup>1</sup> A. V. DICEY, op. cit., pp. 257 s.

seguir sus fines, con plena confianza en que están capacitados para alcanzarlos. Pero si llegaran a alcanzar el poder, no conseguirían sus objetivos inmediatos y, además, producirían un Estado colectivo del que se apartarían horrorizados, y entre cuyas primeras víctimas se encontrarían ellos mismos. Las buenas intenciones de los que lo crean no van a hacer que la concentración de poder sea inofensiva.

Por desgracia, esas dos amenazas se refuerzan mutuamente. Aunque evitemos el holocausto nuclear, la amenaza del Kremlin requiere que dediquemos una porción considerable de nuestros recursos a la defensa militar. La importancia del gobierno como comprador de una parte tan grande de la producción, y como cliente único de muchas firmas e industrias, produce una peligrosa concentración de poder económico en manos de las autoridades políticas. Además, modifica el ambiente en que se desarrolla la actividad económica, así como las formas de tener éxito en los negocios, todo lo cual pone en peligro el mercado libre. Este peligro es inevitable. Pero nosotros lo intensificamos innecesariamente al continuar la expansión actual de la intervención estatal en campos que no tienen relación con la defensa militar de la nación, y al iniciar constantemente nuevos programas estatales (desde servicios médicos para la vejez hasta exploraciones lunares).

Como dijo Adam Smith en una ocasión, "En una nación hay mucha ruina". Nuestra estructura básica de valores y la red entrelazada de instituciones libres pueden aguantar mucho. Yo creo que podremos preservar y extender la libertad a pesar del calibre de los programas militares y a pesar del poder económico que se halla concentrado en Washington. Pero podremos hacerlo solamente si despertamos ante la amenaza que se acerca, solamente si convencemos a nuestros conciudadanos de que las instituciones libres ofrecen una ruta más segura, aunque a veces más lenta, que la del poder coercitivo del Estado para llegar a los fines que persiguen. Los destellos que ya anuncian un cambio en el ambiente intelectual son un augurio esperanzador.

ESTE LIBRO, PUBLICADO POR EDICIONES  
RIALP, S. A., PRECIADOS, 44, MADRID,  
SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN GRÁFICAS  
ARAGÓN, S. A., MARTÍN DE VARGAS, 24,  
MADRID, EL DÍA 16 DE ABRIL DE 1966